

SURVEILLANCE DES CONGLOMERATS FINANCIERS

**Rapport du Groupe tripartite
des autorités de contrôle des banques, des entreprises d'investissement
et des compagnies d'assurances**

Juillet 1995

Préface

A l'initiative du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (le Comité de Bâle), un groupe tripartite composé des autorités de contrôle des banques, des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurances, agissant en leur nom propre sur la base de leur expérience en matière de surveillance de différents types d'institutions financières, a été créé au début de 1993 pour examiner une série de questions relatives au contrôle prudentiel des conglomérats financiers. Certaines de ces questions avaient déjà été explorées par les responsables de la réglementation dans chacun des domaines concernés, mais jamais jusque-là dans une perspective intersectorielle.

Le présent rapport, publié en tant que document de travail, a pour objet de mettre en évidence les problèmes que soulèvent les conglomérats financiers pour les autorités de surveillance et d'étudier les solutions qui pourraient leur être apportées. Tel qu'il est utilisé ici, le terme de «conglomérat financier» désigne «tout groupe de sociétés contrôlé par une entité commune et dont l'activité unique ou principale consiste à fournir des services dans au moins deux secteurs financiers différents (banque, titres, assurance)». Les «conglomérats mixtes», qui offrent des services non seulement financiers mais aussi non financiers ou commerciaux, posent eux aussi à l'évidence des problèmes de surveillance, mais ce sont les conglomérats financiers à proprement parler qui sont au centre de cette étude.

Depuis une dizaine d'années, la déréglementation des marchés financiers au niveau national et leur intégration croissante à l'échelon mondial ont entraîné l'apparition de groupes d'entreprises qui proposent désormais un large éventail de services financiers, associant généralement des opérations dans le domaine de l'assurance et des titres à des activités bancaires de type classique. Cette tendance est de plus en plus perceptible non seulement dans les principaux centres financiers, mais aussi sur beaucoup de marchés émergents, et bon nombre des nouvelles entités qui voient ainsi le jour étendent en outre leurs activités bien au-delà de leur pays d'origine. Les autorités de contrôle reconnaissent depuis plusieurs années que le contrôle de ces groupes pose des problèmes particuliers, et elles ont fait des études pour approfondir la question dans l'optique spécifique de leur domaine de compétence, qu'il s'agisse de la banque, des opérations sur titres ou de l'assurance.

Le présent rapport est le fruit de la réflexion que les responsables prudentiels des trois secteurs concernés ont pour la première fois menée ensemble sur les problèmes évoqués. Les résultats de ce travail, dont on trouvera un résumé ci-après, montrent que de grands progrès ont été accomplis dans l'identification des principaux domaines où un accord existe entre les différentes autorités. Ils s'accompagnent d'une série de recommandations sur les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour améliorer le contrôle des conglomérats financiers.

Trois grands domaines d'action semblent devoir être signalés à l'attention des autorités de contrôle. Tout d'abord, en ce qui concerne l'adéquation des fonds propres (paragraphe 7 à 15 du résumé), le Groupe tripartite a conclu que, pour avoir la vision d'ensemble jugée souhaitable dans le cas des conglomérats financiers, deux approches sont envisageables: soit le contrôle consolidé qui est

déjà la règle dans le secteur bancaire, soit le contrôle individuel élargi, dit «solo-plus», qui consiste à compléter le contrôle individuel des diverses entités d'un groupe par une évaluation qualitative globale de ce dernier et, généralement aussi, par une évaluation quantitative du niveau de ses fonds propres. L'évaluation qualitative suppose que l'on dispose des informations permettant de déterminer les risques encourus par les entités réglementées du fait des autres sociétés, informations qui peuvent en outre servir de système d'alerte en cas de problème survenant dans une quelconque partie du groupe. Le choix de la consolidation ou de la méthode solo-plus pour l'évaluation quantitative peut être fonction de la nature du conglomérat. D'après les conclusions du rapport, trois techniques – l'approche prudentielle analytique (qui prend pour base les comptes consolidés au niveau de la société mère), une méthode simple d'agrégation des risques ou bien la déduction des risques – sont à même de donner une vision exacte des risques encourus et de leur couverture en capital. Une quatrième solution, celle de la «déduction totale», a également été étudiée.

Le deuxième grand domaine d'action envisagé par le rapport concerne la coopération, qui doit être très étroite, entre les autorités de contrôle des différentes composantes d'un groupe et l'indispensable échange d'informations prudentielles entre ces autorités (paragraphe 22 du résumé). A cet égard, la désignation d'un contrôleur principal, ou «coordonnateur», chargé de rassembler les informations requises par chacune des autorités compétentes pour avoir une vue d'ensemble des risques encourus par le conglomérat (y compris les informations relatives aux entités non soumises à contrôle), est une idée qui recueille l'assentiment général. Pour la mettre en œuvre, le rapport suggère qu'il pourrait être utile d'élaborer des protocoles d'accord associant tous les responsables concernés.

Enfin, le troisième point sur lequel le rapport met l'accent a trait à la structure des conglomérats financiers (paragraphe 20 du résumé). L'expérience ayant montré que des structures complexes peuvent faire obstacle au contrôle, le Groupe est d'avis que les autorités prudentielles doivent être habilitées à se procurer les informations dont elles ont besoin sur l'organisation juridique et administrative des sociétés, et de refuser d'agréer, le cas échéant, les structures ne permettant pas un contrôle approprié.

Le rapport aborde également d'autres questions telles que les effets de contagion, et plus particulièrement les risques intragroupes (paragraphe 16 et 17 du résumé); les grands risques au niveau du groupe (paragraphe 18); l'application d'un test d'aptitude aux actionnaires et d'un test de compétence et d'honorabilité aux dirigeants (paragraphe 19 et 21); les droits d'accès à l'information sur les sociétés non soumises à contrôle à l'intérieur d'un conglomérat; l'arbitrage prudentiel; les problèmes spécifiques que posent les conglomérats mixtes exerçant à la fois des activités financières et non financières (paragraphe 23 et 24).

* * *

Le présent rapport a été transmis en début d'année au Comité de Bâle, au Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et à l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA). Ces trois instances ont estimé qu'il constituait une précieuse analyse d'un problème de surveillance prudentielle et de ses solutions potentielles, dont

l'importance ne cesse de s'accroître parallèlement à l'intégration de plus en plus poussée des marchés financiers sous l'effet de la déréglementation. En conséquence, il a été décidé que ce rapport devrait être porté à la connaissance des autorités de contrôle des pays non représentés au sein du Groupe tripartite, de tous les acteurs de la sphère financière et du public en général. Bien que le contenu de ce document n'ait pas été entériné par les trois instances susmentionnées, celles-ci y voient cependant une base solide pour la poursuite d'une collaboration active.

Afin de faire progresser les travaux dans ce que chacun s'accorde à reconnaître comme un domaine important, le Comité de Bâle, l'OICV et l'IAIS sont convenus d'établir une instance conjointe pour élaborer des dispositions pratiques entre les différentes autorités de surveillance des conglomérats financiers, en vue de les soumettre à l'attention de ces trois instances et de leurs membres. Le nouveau groupe sera chargé de proposer des améliorations en matière de coopération et d'échange d'informations entre les organes de tutelle, ainsi que de contribuer à l'élaboration des principes qui régiront à l'avenir la surveillance des conglomérats financiers. Il sera composé d'un nombre limité de représentants désignés pour chacune des trois disciplines de contrôle et sera placé sous la responsabilité de l'actuel président du Groupe tripartite, M. Tom de Swaan, Executive Director de la Nederlandsche Bank N.V.

Table des matières

	Page
Résumé	1
I. Introduction	9
II. Description des conglomérats financiers et de leurs structures	12
i) Définition	12
ii) Structure	13
III. Exposé des problèmes	15
i) Conception générale de la surveillance	15
ii) Evaluation de l'adéquation des fonds propres	15
iii) Contagion	17
iv) Risques intragroupes	18
v) Grands risques au niveau du groupe	21
vi) Conflits d'intérêts	25
vii) Compétence et honorabilité des dirigeants	26
viii) Transparence des structures juridique et administrative	26
ix) Autonomie des dirigeants	28
x) Aptitude des actionnaires	28
xi) Droit d'accès aux informations prudentielles	29
xii) Arbitrage prudentiel	32
xiii) Risque moral	33
xiv) Conglomérats mixtes	33
IV. Adéquation des fonds propres	36
i) Différentes méthodes d'évaluation du niveau des fonds propres	36
ii) Participations de moins de 100%: mobilisation des excédents de capital dégagés par les filiales	44
iii) Adéquation des fonds propres au niveau du groupe: prise en compte des excédents pour des transferts intragroupes	52
iv) Sociétés holding et filiales non réglementées	54
v) Répartition des responsabilités entre autorités prudentielles	59
V. Conclusion	60

Résumé

Introduction

1. La déréglementation des marchés financiers à laquelle on assiste dans différents pays depuis une dizaine d'années ainsi que l'internationalisation croissante de ces marchés ont entraîné l'apparition de nouvelles formes d'activité dans l'environnement à la fois très concurrentiel et fortement intégré qui caractérise l'économie mondiale des années 80 et 90. L'un des phénomènes notables à cet égard est la formation de *conglomérats financiers*, aux opérations (y compris hors bilan) souvent considérables, qui proposent une large gamme de services financiers dans un grand nombre d'implantations géographiques.

2. Au cours des dernières années, plusieurs groupes d'autorités de contrôle et de réglementation au sein de la communauté financière internationale ont cherché à étudier les solutions qui pourraient être apportées aux problèmes que pose la surveillance des conglomérats financiers, chacun d'eux se plaçant dans l'optique spécifique de son domaine de compétence, qu'il s'agisse de la banque, des opérations sur titres ou de l'assurance. Le présent rapport est l'aboutissement des efforts concertés d'un groupe tripartite d'autorités de contrôle des banques, des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurances, qui, tout en agissant en leur nom propre, sont à même de mettre à profit l'expérience de leurs institutions respectives. Ce groupe a été spécialement créé au début de 1993 pour réfléchir aux moyens d'améliorer le contrôle des conglomérats financiers.

Définition

3. Le Groupe tripartite a décidé, pour son propre usage, d'utiliser le terme de «conglomérat financier» pour désigner «tout groupe de sociétés contrôlé par une entité commune et dont l'activité unique ou principale consiste à fournir des services dans au moins deux secteurs financiers différents (banque, valeurs mobilières, assurance)». Il a été établi que nombre des problèmes rencontrés dans le contrôle des conglomérats financiers se rencontrent aussi dans le cas de «conglomérats mixtes» offrant des services non seulement financiers (éventuellement dans un seul des trois secteurs mentionnés ci-dessus), mais aussi non financiers ou commerciaux. Toutefois, le rapport a pour objet principal les conglomérats financiers.

Situation actuelle

4. Le Groupe a fait le point sur la situation actuelle en matière de surveillance des conglomérats au moyen d'un questionnaire qui a permis d'obtenir de précieux renseignements sur les différents types de conglomérats financiers et leurs structures, lesquelles reflètent largement, dans bien des cas, la législation et les traditions nationales. A l'aide des réponses à ce questionnaire (analysées à l'annexe II), on a également pu comparer différentes manières d'envisager la surveillance des conglomérats financiers.

Exposé des problèmes

5. Ensuite, s'appuyant sur les travaux réalisés dans d'autres instances, le Groupe tripartite a dressé un inventaire des problèmes que soulèvent les conglomérats financiers pour les autorités de surveillance et discuté des moyens qui permettraient de les résoudre. Ces problèmes sont les suivants: conception générale du contrôle des conglomérats financiers; évaluation du niveau des fonds propres et moyens d'empêcher les doubles comptages; contagion, notamment en ce qui concerne les risques intragroupes; grands risques au niveau du groupe; application d'un test d'aptitude pour les actionnaires et d'un test de compétence et d'honorabilité pour les dirigeants; transparence des structures du groupe; échange d'informations prudentielles entre responsables de la surveillance d'entités différentes au sein d'un même conglomérat; droits d'accès à l'information sur les sociétés non soumises à contrôle; arbitrage prudentiel; conglomérats mixtes.

Conception générale de la surveillance

6. Le développement rapide des conglomérats financiers dans les secteurs de la banque, des titres et de l'assurance conduit à se demander si la conception que l'on avait jusqu'ici du contrôle prudentiel – selon laquelle les responsables de la surveillance des diverses parties d'un groupe s'acquittent de leur tâche sans guère de contacts entre eux – est encore appropriée. Fondamentalement, le Groupe tripartite reconnaît que la surveillance ne peut être efficace si elle s'applique à chaque composante du conglomérat sur une base purement individuelle (solo). Ce type de contrôle demeure certes primordial, mais il doit être complété par une évaluation des risques à l'échelle du groupe tout entier.

Adéquation des fonds propres

7. Les banques, les compagnies d'assurances et les opérateurs sur titres sont soumis à des normes prudentielles différentes, et il est donc difficile pour les autorités de contrôle, face à un groupe ayant des activités dans ces trois secteurs, de déterminer globalement si le niveau de ses fonds propres est suffisant. Après une analyse assez approfondie de la question, le Groupe tripartite a conclu qu'il y avait deux moyens, sur le plan de la surveillance, de parvenir à la vision d'ensemble jugée souhaitable d'un conglomérat financier: soit le contrôle sur base consolidée, soit le contrôle individuel élargi ou «solo-plus»¹. Dans cette perspective, les définitions suivantes ont été retenues aux fins du présent rapport:

¹ Certains membres considèrent qu'une évaluation quantitative des fonds propres de la totalité d'un groupe peut ne pas être souhaitable si l'avantage qu'elle présente – en ce qu'elle permet de mieux apprécier les risques encourus par une entité réglementée – n'est pas supérieur à ses inconvénients potentiels que sont le risque moral ou la perception d'une extension – réelle ou apparente – d'un filet de sécurité sur les sociétés affiliées à l'entité réglementée. Tel serait le cas, par exemple, si cette entité était de taille restreinte par rapport à l'ensemble du groupe et si ses relations et transactions avec des établissements affiliés étaient soumises à des restrictions juridiques très sévères. Mesurer le niveau des fonds propres du groupe tout entier n'aurait alors guère d'intérêt pour évaluer les risques que court l'entité réglementée. Si l'on interprétait en outre cette façon de procéder comme un moyen de faire entrer ces établissements dans le cadre prudentiel applicable à l'entité, l'effet obtenu pourrait être globalement négatif.

- **Contrôle consolidé**: type de contrôle qui porte essentiellement sur la société mère ou holding, bien que les différentes entités du groupe puissent rester soumises à des contraintes de fonds propres individuelles de la part de leurs contrôleurs respectifs (comme le préconise d'ailleurs le Groupe tripartite). Pour déterminer si l'ensemble du groupe a un niveau de fonds propres suffisant, on consolide tout d'abord les avoirs et engagements des différentes sociétés qui le composent, puis on calcule une exigence de fonds propres globale au niveau de la société mère et l'on compare le résultat obtenu avec le capital de la société mère (ou du conglomérat).
- **Contrôle individuel élargi ou solo-plus**: type de contrôle qui porte essentiellement sur les différentes entités du groupe. Les entités sont contrôlées individuellement (méthode solo) en fonction des ratios de fonds propres fixés par leurs autorités de contrôle respectives. Ce contrôle individuel est complété par une évaluation qualitative globale du groupe et, généralement, par une évaluation quantitative du niveau de ses fonds propres, qui peut se faire selon plusieurs méthodes (voir ci-après).

8. Prenant acte des points de départ différents du contrôle consolidé et du contrôle solo-plus, le Groupe tripartite a examiné les diverses techniques dont disposent les autorités de surveillance pour procéder à l'évaluation quantitative du niveau des fonds propres dans le cas des conglomérats financiers. A cet égard, il a estimé que la consolidation comptable (qui suppose la comparaison, selon des principes d'évaluation uniformes, du total des avoirs et des engagements d'un groupe et l'application à ce résultat des normes de fonds propres au niveau de la société mère) est une méthode adaptée à l'objectif recherché dans le cas de *groupes homogènes*. Elle est d'ailleurs couramment utilisée pour la surveillance des groupes bancaires, et la législation européenne la préconise également dans le cas des groupes composés de banques et d'entreprises d'investissement.

9. En ce qui concerne l'application de la consolidation comptable aux *groupes hétérogènes*, le Groupe tripartite a étudié une technique de «*calcul analytique des fonds propres*» qui repose sur le classement et l'agrégation des avoirs et des engagements en fonction du type de risque encouru (plutôt qu'en fonction de l'établissement auquel ils se rattachent), et sur l'élaboration de normes harmonisées applicables aux fonds propres des conglomérats. Il a toutefois estimé qu'il ne serait pas possible de mettre cette méthode en pratique dans un avenir proche.

10. En revanche, le Groupe tripartite a conclu que trois techniques – l'«*approche prudentielle analytique*» (qui prend pour base les comptes consolidés au niveau de la société mère), une méthode simple d'*agrégation des risques* ou bien de *déduction des risques* – sont à même de donner une vision exacte des risques encourus et de leur couverture en capital. Il propose de les prendre pour base des règles minimales qui pourraient servir à évaluer le niveau des fonds propres des conglomérats financiers et juge éminemment souhaitable qu'elles puissent faire l'objet d'une certaine forme de reconnaissance mutuelle. Le Groupe a par ailleurs admis une quatrième solution, celle de la «*déduction totale*», qui permet un traitement efficace et prudent du double emploi des fonds propres, mais qui ne cherche pas en soi à donner une image globale des risques encourus par le conglomérat.

C'est en fonction du type et de la structure du groupe à contrôler que les responsables de la surveillance pourraient déterminer quelle est la meilleure approche à adopter.

11. Toujours dans l'optique du contrôle de l'adéquation des fonds propres, le Groupe tripartite a longuement examiné la façon dont il conviendrait d'envisager les participations d'une société mère dans des filiales financières qu'elle ne détient pas à 100%. Il a décidé à cet égard que les autorités de surveillance n'ont pas à tenir compte des participations minoritaires qui ne confèrent au groupe aucun pouvoir de contrôle ni aucune influence notable sur les sociétés visées (participations inférieures à 20% du capital ou des droits de vote); celles-ci doivent être considérées simplement comme des investissements de portefeuille, et traitées par les organes de contrôle de la société mère conformément aux procédures solo applicables. L'intégration de ces participations dans le cadre d'une évaluation du niveau des fonds propres à l'échelle du groupe ne serait envisageable que dans des cas exceptionnels.

12. En ce qui concerne les participations conférant à un groupe ce qui peut être considéré comme une «influence notable» sur une filiale (participations comprises entre 20 et 50% du capital ou des droits de vote), il est recommandé d'adopter le principe de la proportionnalité. Dans le cas des filiales qui ne sont pas détenues à 100% mais sur lesquelles le groupe exerce effectivement un pouvoir de contrôle (participations représentant plus de 50% du capital ou des droits de vote), la plupart des membres du Groupe tripartite estiment qu'il convient d'imputer au groupe la totalité des déficits de fonds propres éventuels. Les avis sont en revanche plus partagés quant au traitement à appliquer aux excédents de capital. Certains membres souhaiteraient qu'il en soit intégralement tenu compte dans l'évaluation du niveau des fonds propres à l'échelle du groupe; d'autres considèrent qu'une comptabilisation proportionnelle serait plus appropriée. Un petit nombre, enfin, plaide plutôt pour une approche asymétrique qui consisterait à imputer intégralement les déficits, mais à retenir le principe de l'affectation proportionnelle pour les excédents.

13. La possibilité de mobiliser les excédents de fonds propres pour les transférer d'une filiale à la société mère, ou d'une filiale à une autre filiale du même groupe, ainsi que l'adéquation entre la nature de ces excédents et celle des risques à couvrir sont deux autres questions qui ont retenu l'attention du Groupe. Les différences qui existent d'un secteur à l'autre dans la définition des fonds propres obligent en effet les autorités de surveillance à étudier à la fois la répartition et la structure du capital dans l'ensemble du conglomérat financier, afin de s'assurer que les excédents de fonds propres enregistrés par une entité du groupe et utilisés pour couvrir les risques d'une autre entité sont bien appropriés à cette fin. Sur ce point, le Groupe tripartite estime que l'approche la plus simple devrait consister à évaluer l'ampleur et la nature de tout excédent constaté au niveau d'une société dépendante en fonction des normes de solvabilité qui s'appliquent à cette entité, et de ne prendre en compte les éventuels excédents pour les besoins de la société mère (ou de toute autre entité soumise à contrôle) que dans la mesure où ils remplissent les conditions requises à ce niveau. Cela suppose à l'évidence que les autorités de contrôle de la société mère et de la filiale coopèrent étroitement pour parvenir à une position commune sur les critères de prise en compte des différentes formes de capital.

14. S'agissant de la mobilisation des excédents, quelques membres du Groupe tripartite, reconnaissant qu'il puisse exister des obstacles au libre transfert des fonds propres à l'intérieur d'un conglomérat, se déclarent en faveur de l'application de certains critères avant de décider s'il est possible de prendre en compte les excédents de telle ou telle entité particulière au niveau de la société mère ou de l'ensemble du groupe. D'autres, en revanche, pour qui le conglomérat financier constitue une seule unité économique, se placent dans l'optique de la continuité de l'activité et sont prêts à accepter que les excédents de fonds propres constatés au niveau d'entités individuelles soient pris en compte pour l'ensemble du groupe. Il n'a pas été possible de parvenir à un accord sur ce point.

15. Un problème délicat se pose lorsqu'un groupe comprend d'importantes entités non réglementées, aussi bien au niveau de la structure de tête qu'en aval. Dans ce cas, le Groupe tripartite est d'avis que, nonobstant le risque moral, les autorités de surveillance devraient être en mesure d'obtenir les informations prudentielles dont elles ont besoin sur les entités qui ne sont pas réglementées, afin de pouvoir contrôler efficacement celles qui le sont et de procéder à l'évaluation des risques à l'échelle du groupe tout entier. La plupart des membres du Groupe estiment en outre qu'il conviendrait, lorsque l'on vérifie les fonds propres d'un conglomérat, de tenir compte, à l'intérieur de ce dernier, des sociétés non réglementées qui ont des activités analogues à celles des sociétés réglementées, en leur appliquant des ratios de fonds propres théoriques, calqués sur ceux de la partie réglementée². Une petite minorité préférerait au contraire que l'on établisse des normes qualitatives pour les entités réglementées (plutôt que des exigences de fonds propres théoriques), quelle que soit leur position dans la structure du groupe. La plupart des membres recommandent également de prendre en considération les sociétés holding non réglementées, placées au sommet d'un groupe ou à des niveaux intermédiaires, lors du contrôle des fonds propres de l'ensemble de ce groupe.

Contagion

16. La contagion apparaît comme l'un des problèmes les plus importants auxquels sont confrontées les autorités de contrôle dans le cas des conglomérats. Lorsqu'elle est d'ordre psychologique – c'est-à-dire lorsque les problèmes rencontrés dans une partie du groupe nuisent à la réputation de toutes ses autres composantes sur le marché –, les autorités de surveillance ne peuvent pas faire grand-chose pour l'empêcher. Il devrait être possible, en revanche, d'éviter les effets de contagion liés à l'ampleur des risques encourus sur d'autres entités du groupe, et le Groupe tripartite juge à cet égard essentiel que les autorités de contrôle soient à tout le moins régulièrement informées de l'existence et de la nature de l'ensemble de ces risques.

² Pour déterminer ces besoins théoriques, certaines autorités de surveillance pourraient aussi s'inspirer des obligations imposées par le marché aux entreprises pour obtenir une excellente notation de crédit et avoir ainsi facilement accès à des sources de financement avantageuses.

Risques intragroupes

17. Le Groupe est d'avis que le contrôle individuel offre le cadre le plus adéquat pour faire face aux problèmes que peuvent poser les risques intragroupes, ne serait-ce que parce que les autorités de contrôle de la société mère n'ont sans doute pas du tout la même vision des choses que celles des différentes filiales. Les responsables de la surveillance sur base individuelle devraient s'assurer que la structure des activités de la société qu'ils sont chargés de contrôler ainsi que la totalité de ses risques vis-à-vis du reste du groupe ne sont pas de nature à menacer le fonctionnement de cette société en cas de défaillance d'une autre entité du groupe (ou simplement à cause de l'existence des transactions intragroupes). Il faut aussi qu'ils maintiennent des contacts étroits avec les autres autorités de contrôle du groupe pour pouvoir éclaircir les situations incertaines, qu'ils aient les moyens de limiter ou d'interdire les risques intragroupes si besoin est, et qu'ils soient particulièrement attentifs à tous les cas où des filiales investissent dans des titres émis par la société mère ou effectuent directement des dépôts auprès de cette dernière.

Grands risques au niveau du groupe

18. Les divergences qui existent entre les dispositions applicables aux grands risques dans les secteurs de la banque, des titres et de l'assurance sont tellement grandes qu'elles offrent actuellement de multiples possibilités d'arbitrage prudentiel, et l'on ne peut guère espérer une harmonisation de la réglementation dans un avenir proche. Le Groupe tripartite considère que l'accumulation de grands risques vis-à-vis d'une même contrepartie, dans différentes entités d'un conglomérat, peut s'avérer dangereuse pour l'ensemble du groupe, et il juge donc nécessaire d'avoir une vision globale de la situation. Dans la pratique, on pourrait envisager à cette fin de mettre au point un système dans lequel les autorités de contrôle de la société mère ou le régulateur principal se verraient communiquer toutes les informations nécessaires pour pouvoir évaluer les grands risques accumulés dans l'ensemble du groupe vis-à-vis de contreparties individuelles, ce qui serait très utile pour connaître le niveau global d'exposition. Ce système serait éventuellement complété par la fixation de certains «seuils» au-delà desquels les autorités concernées devraient examiner au cas par cas les problèmes éventuels et les actions à entreprendre.

Tests de compétence et d'honorabilité pour les dirigeants

19. La plupart des autorités de surveillance sont déjà habilitées à vérifier la compétence et l'honorabilité des dirigeants des sociétés placées sous leur responsabilité. Toutefois, à mesure que les secteurs de la banque, des titres et de l'assurance deviennent de plus en plus intégrés, ce type de vérification pose un problème, car il est alors possible de faire passer les processus de décision d'une entité soumise à contrôle individuel vers la société mère ou la société holding, permettant ainsi aux dirigeants d'autres entités du groupe (peut-être non réglementées) d'avoir la haute main sur l'entité réglementée. Pour cette raison, le Groupe tripartite estime que, pour vérifier la compétence et l'honorabilité des dirigeants, les autorités de surveillance devraient être en mesure de «dépasser» la

structure juridique du conglomérat et de soumettre à leur examen les personnes qui dirigent de fait l'entité contrôlée, quelle que soit leur place exacte dans l'organigramme du groupe.

Structure

20. Le Groupe tripartite est d'avis que l'efficacité de la surveillance, dans le cas des conglomérats, dépend de manière déterminante de la façon dont ceux-ci sont organisés. Il estime que les autorités de contrôle doivent avoir le pouvoir, aussi bien au stade de l'agrément que par la suite, d'obtenir les informations dont elles ont besoin sur la structure juridique et administrative des sociétés et de refuser les structures qui empêchent un contrôle approprié. Dans les cas où leur action est entravée, elles doivent en outre être en mesure d'inciter le conglomérat concerné à réorganiser ses activités de façon à permettre un contrôle efficace.

Aptitude des actionnaires

21. Le Groupe tripartite estime que les actionnaires d'un conglomérat financier (dont la participation les autorise à exercer une influence notable sur une société réglementée au sein du groupe) devraient satisfaire à certains critères et que les autorités de contrôle devraient veiller à ce que ces critères soient respectés, en appliquant, sur une base objective, un test approprié, aussi bien au stade de l'agrément que par la suite. Il est d'avis que l'application de ce test incombe aux autorités de contrôle de chaque entité réglementée, mais il préconise néanmoins dans ce domaine une coopération étroite entre tous les responsables prudentiels ainsi que l'échange d'informations sur les actionnaires.

Accès à l'information

22. En présence d'un conglomérat financier, il est indispensable que les autorités de contrôle coopèrent étroitement entre elles et qu'elles aient le droit d'échanger des informations prudentielles. À cet égard, la désignation d'un régulateur principal, ou «coordonnateur», chargé de rassembler les informations requises par chacune des autorités compétentes pour avoir une vue d'ensemble des risques encourus par le conglomérat (y compris les informations relatives aux entités non soumises à contrôle), est une idée généralement bien accueillie. À l'aide de ces renseignements, le coordonnateur évaluerait le niveau des fonds propres du groupe et veillerait en outre à informer les autorités de contrôle de chacune des entités de toute évolution susceptible d'influer sur la viabilité financière du groupe. De plus, en cas de procédure portant sur plusieurs sociétés réglementées, c'est lui qui assurerait la coordination des interventions, sans que cela empêche pour autant chacune des autorités compétentes de se procurer des informations sur le groupe et de prendre de son côté les mesures qu'elle juge nécessaires. Selon toute probabilité, la fonction de coordonnateur serait confiée à l'autorité de contrôle chargée du principal secteur d'activité du groupe. Le Groupe tripartite estime en outre, surtout en ce qui concerne les conglomérats financiers à structure complexe, que le rôle exact du régulateur principal ou coordonnateur ainsi que les responsabilités des autres autorités pourraient faire l'objet de protocoles d'accord approuvés par toutes les parties concernées. Lorsque les autorités de

contrôle compétentes appartiennent à un même pays, des arrangements moins formels seraient peut-être suffisants pour assurer l'échange d'informations. Enfin, il ne faut pas oublier que les vérificateurs externes constituent une excellente source d'informations pour les autorités prudentielles.

Conglomérats mixtes

23. Bien que nombre des problèmes rencontrés dans le contrôle des conglomérats financiers se présentent aussi dans le cas des «conglomérats mixtes» (dont les activités sont surtout de nature industrielle ou commerciale, mais qui englobent au moins une entité financière réglementée), ceux-ci ont d'autres particularités qui peuvent exiger une approche radicalement différente de la part des autorités prudentielles. Ainsi, il est très difficile en ce qui les concerne de vérifier l'aptitude des actionnaires de même que la compétence et l'honorabilité des dirigeants des entités réglementées. Les risques intragroupes sont une autre source de difficultés, et il est essentiel pour les autorités de contrôle d'établir que les activités réglementées sont bien conduites dans des conditions «normales» (c'est-à-dire celles que l'on observe en général sur le marché au moment considéré). Il existe certes une marge d'appréciation à cet égard, mais les responsables de la surveillance doivent s'assurer que la règle habituelle est que les opérations intragroupes ne soient pas traitées à des conditions sensiblement différentes de celles qui prévalent sur le marché³.

24. Le problème central que posent les conglomérats mixtes en matière de surveillance est celui de l'évaluation globale des fonds propres, car il est impossible d'étendre les règles et pratiques prudentielles aux entités industrielles et commerciales comme on le fait pour les entités financières non réglementées. De l'avis du Groupe tripartite, il faudrait, dans l'idéal, que les autorités de contrôle puissent inciter les conglomérats mixtes à instaurer une séparation juridique, par l'intermédiaire d'une société holding, entre leurs entités financières réglementées et leurs autres composantes, car cela permettrait alors de procéder aux mêmes contrôles que dans le cas des conglomérats financiers.

Conclusion

25. En résumé, des progrès considérables ont été accomplis dans l'identification des principaux domaines où un accord existe entre les autorités prudentielles des trois secteurs, et un certain nombre de recommandations ont été formulées quant aux moyens d'améliorer le contrôle des conglomérats financiers. Il est à peu près certain, toutefois, que le caractère informel du Groupe tripartite constituera à l'avenir un obstacle à de nouvelles avancées dans ses travaux. Cela n'empêche pas d'espérer que le présent rapport puisse contribuer ultérieurement à la poursuite de la réflexion sur le sujet.

³ Dans certaines circonstances, on peut toutefois raisonnablement admettre qu'une société mère soit amenée à apporter un soutien à ses filiales à des conditions qui ne sont pas celles du marché, et cela parfois même à la demande des autorités de contrôle.

I. Introduction

26. La déréglementation des marchés financiers à laquelle on assiste dans différents pays depuis une dizaine d'années ainsi que l'internationalisation croissante de ces marchés ont entraîné l'apparition de nouvelles formes d'activité dans l'environnement à la fois très concurrentiel et fortement intégré qui caractérise l'économie mondiale des années 80 et 90. L'un des phénomènes notables à cet égard est la formation de conglomérats financiers, aux opérations (y compris hors bilan) souvent considérables, qui proposent une large gamme de services financiers dans un grand nombre d'implantations géographiques.

27. La structure de ces conglomérats répond au souci de créer des organismes à même de tirer parti d'économies d'échelle et d'effets de synergie entre les différents compartiments du secteur financier, en distribuant dans leur réseau toute une gamme de produits adaptés aux besoins d'une clientèle élargie. Par sa simple dimension, le conglomérat financier permet aussi une certaine diversification en termes de recettes et de risques. L'objectif visé, en l'occurrence, est d'accroître l'efficacité et l'efficacité d'un groupe financier en créant des branches d'activité distinctes pour une variété de services financiers, de telle sorte que chaque branche puisse se développer de façon indépendante tout en offrant des possibilités de synergie qui constituent un avantage compétitif à long terme.

28. Un grand nombre des activités entreprises par les conglomérats financiers sont soumises à un contrôle prudentiel, qu'elles concernent la banque, les titres ou l'assurance, et il n'est pas rare qu'elles soient placées sous la tutelle de plusieurs autorités au sein d'une seule et même juridiction. En outre, la dispersion géographique des conglomérats financiers pose un problème, car les autorités de contrôle de chaque pays ne sont en contact qu'avec une partie de ces entités, à laquelle se limitent leurs responsabilités. D'autres difficultés surgissent lorsque les sociétés appartenant à un conglomérat financier exercent des activités qui, dans différents pays, peuvent être soumises ou non à autorisation préalable, mais ne font l'objet d'aucune réglementation en matière de fonds propres. Tel est le cas, par exemple, de services financiers comme le crédit-bail, les activités de réassurance, le crédit à la consommation, les crédits-relais, les opérations de garde et certaines opérations sur produits dérivés, qui peuvent être proposés, dans beaucoup de pays, par des entités non réglementées.

29. De par leur structure souvent complexe et l'étendue géographique considérable de leurs activités, les conglomérats financiers posent des problèmes aux autorités de surveillance. Si, par exemple, l'un de ces groupes rencontrait des difficultés financières, il est probable qu'une bonne partie de sa clientèle (déposants, détenteurs d'une police d'assurance, investisseurs ou autres créanciers) aurait à en souffrir un peu partout dans le monde. Cela aurait aussi des conséquences sur le plan de la protection des dépôts et des consommateurs.

30. La question que soulève, du point de vue de la surveillance, la tendance croissante à la formation de conglomérats financiers dans la plupart des pays revêt donc de plus en plus d'importance aux yeux des autorités de contrôle des banques, des compagnies d'assurances et des entreprises

d'investissement, et il est probable qu'il en sera encore ainsi pendant plusieurs années. Dans le même temps, il est clair qu'il existe des différences considérables, tant à l'intérieur d'un même pays que d'un pays à l'autre, entre les autorités chargées des trois secteurs concernés, qu'il s'agisse des objectifs de leur mission, de l'étendue de leurs pouvoirs ou des moyens à leur disposition. Ces différences tiennent en partie à la nature des établissements supervisés, mais elles résultent aussi de traditions, d'évolutions, de pratiques comptables et de cadres juridiques propres à chaque profession et à chaque pays. Il ne faut certes pas les sous-estimer, mais la nécessité d'une coopération entre autorités de surveillance ne s'en fait pas moins ressentir, ne serait-ce qu'en raison de l'ampleur des risques potentiels que représentent les conglomérats financiers. En d'autres termes, quels que soient le pays et le secteur considérés, les autorités de contrôle ont en commun l'objectif de veiller à la situation financière et à la solvabilité des entités qu'elles supervisent, car les interactions qui caractérisent leurs activités peuvent avoir des conséquences pour l'ensemble du système financier.

31. Au cours des dernières années, plusieurs groupes de contrôleurs et de régulateurs au sein de la communauté financière internationale ont cherché à étudier les solutions qui pourraient être apportées aux problèmes que pose la surveillance des conglomérats financiers. Chacun d'entre eux a publié un rapport abordant le sujet sous l'angle particulier de son domaine de compétence. Il s'agit, respectivement, du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire⁴, du Groupe de travail de la Conférence des autorités de contrôle d'assurance des Etats membres de la Communauté économique européenne⁵, du Comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)⁶, du Comité bancaire consultatif de la Commission des Communautés européennes⁷ et du Comité des assurances de la Commission des Communautés européennes⁸.

32. Le présent rapport s'efforce d'envisager la question des conglomérats financiers dans une perspective intersectorielle. Il est le fruit des efforts du Groupe tripartite des autorités de contrôle des banques, des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurances, qui a été créé à l'initiative du Comité de Bâle au début de 1993 pour réfléchir aux moyens d'améliorer la surveillance des conglomérats financiers. Ce Groupe tripartite est une instance informelle dont les 26 membres, qui représentent chacun des pays du G 10, le Luxembourg et la Commission des Communautés européennes et sont issus, en proportions à peu près équivalentes, des secteurs de la banque, des titres et de l'assurance, ont été invités à participer à titre individuel (cf. annexe I). Le travail présenté ici vise à faire la synthèse des avis émis par le Groupe tripartite sur les travaux qui ont déjà été publiés dans

⁴ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *The supervision of financial conglomerates*, texte figurant dans le rapport n° 8 intitulé *International Developments in Banking Supervision*, septembre 1992.

⁵ Groupe de travail de la Conférence des autorités de contrôle d'assurance des Etats membres de la Communauté économique européenne, *Conglomérats financiers*, 9 avril 1992.

⁶ Organisation internationale des commissions de valeurs, *Principles for the supervision of financial conglomerates*, octobre 1992.

⁷ Comité bancaire consultatif de la Commission des Communautés européennes, *Conglomérats financiers*, XV/1008/92-EN-Rev.1, 21 octobre 1992.

⁸ Comité des assurances de la Commission des Communautés européennes, *Conglomérats financiers*, XV/2009/93, 15 février 1994.

les trois secteurs, à mettre en évidence les points d'accord et, ce faisant, à cerner les solutions qui pourraient être apportées à certains des problèmes que pose le contrôle des conglomérats financiers.

33. Les membres du Groupe tripartite ont rempli un questionnaire spécialement mis au point pour clarifier les positions des autorités de contrôle des banques, des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurances de chacun des pays représentés sur le sujet abordé. Dans certains cas, des consultations ont été nécessaires avec des organes qui ne participaient pas directement aux travaux du Groupe. Les réponses à ce questionnaire sont analysées à l'annexe II du présent rapport.

II. Description des conglomérats financiers et de leurs structures

34. Avant d'aborder certains aspects particuliers de la surveillance d'un conglomérat financier, il importe de préciser ce que l'on entend par «conglomérat financier» et quelles sont les diverses formes sous lesquelles il peut se présenter.

i) Définition

35. Il n'existe pas de définition unique de ce qu'est exactement un conglomérat financier. Les différences reflètent dans une large mesure les coutumes et pratiques de chaque pays, mais aussi, parfois, la réglementation ou la législation applicables au statut et à l'activité des banques. Aux Etats-Unis, par exemple, l'activité des banques en matière de services d'investissement est généralement limitée à la souscription et au placement de titres d'Etat et de certains titres représentatifs de la dette publique ainsi qu'au placement d'actions de société et aux placements privés. Ces limitations ne s'appliquent cependant pas à leurs activités de prise ferme et de négoce hors des Etats-Unis. De plus, à la faveur d'interprétations successives de la loi Glass-Steagall, une partie des opérations sur titres leur sont désormais autorisées, et certaines filiales peuvent localement souscrire et négocier les émissions d'obligations et d'actions des entreprises. La loi américaine interdit par ailleurs aux banques de placer des assurances, et la législation fédérale comme celle de l'Etat de New York ne permettent pas aux compagnies d'assurances de contrôler des banques commerciales. Rien n'empêche cependant un conglomérat d'entreprises d'investissement ou de compagnies d'assurances d'avoir des activités à la fois financières et commerciales; il en existe des exemples. En Suisse, en Italie, en Allemagne, en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas, en revanche, les opérations sur titres sont considérées comme des activités bancaires «normales» qui peuvent être menées par la banque elle-même ou par une filiale distincte dans un conglomérat financier.

36. Lorsqu'il a examiné les problèmes posés par la surveillance des conglomérats, le Groupe tripartite a établi une distinction entre «conglomérats financiers», dont les activités sont exclusivement ou essentiellement financières, et «conglomérats mixtes», qui ont une vocation commerciale ou industrielle mais dans lesquels existe au moins une entité financière soumise à contrôle. Le présent rapport traite des conglomérats financiers, définis comme «tout groupe de sociétés contrôlé par une entité commune et dont l'activité unique ou principale consiste à fournir des services dans au moins deux secteurs financiers différents (banques, titres, assurance)». Un tel groupe combinera généralement des activités soumises à plusieurs types de surveillance, et parfois des activités financières qui, dans de nombreux pays, ne sont pas menées par un établissement soumis à un contrôle prudentiel individuel (par exemple, crédit-bail, crédit à la consommation, certaines opérations sur produits financiers dérivés).

37. À ce jour, le contrôle prudentiel des conglomérats financiers repose normalement sur le contrôle séparé de chaque type d'activité, c'est-à-dire qu'il est assuré par les autorités de contrôle chargées respectivement des banques, des compagnies d'assurances et des entreprises d'investissement.

Toutefois, compte tenu de l'importance croissante des conglomérats financiers, le présent rapport examine la question de savoir si l'organisation, les procédures et les instruments traditionnels du contrôle prudentiel permettent encore aux autorités concernées d'atteindre leurs objectifs et, dans le cas contraire, quels devraient être les nouveaux moyens à employer. Etant donné que les conglomérats financiers sont fréquemment composés d'entités relevant de juridictions distinctes et soumises à des régimes de surveillance différents, il est clair que la coopération entre autorités de réglementation, au plan national et international, sera un préalable important à tout effort d'amélioration dans ce domaine.

38. Bien que le Groupe tripartite ait principalement examiné le cas des conglomérats financiers, il reconnaît qu'il existe de nombreux conglomérats mixtes et que, dans plusieurs pays non membres du Groupe des Dix, il arrive souvent qu'un établissement financier fasse partie de ce que l'on appelle un conglomérat industriel. De plus, certaines grandes banques «universelles» européennes détiennent des participations majoritaires ou minoritaires dans l'industrie, l'ingénierie, le secteur des voyages, l'hôtellerie ou dans d'autres entreprises non financières (même si, en Italie, la loi pose le principe de la séparation des activités bancaires et commerciales). Par conséquent, le Groupe a également étudié les questions de surveillance plus complexes que soulève inévitablement l'existence de groupes à vocation commerciale ou industrielle qui englobent aussi des institutions financières soumises à contrôle (ces questions sont traitées à la section xiv) du chapitre suivant). Il faut cependant reconnaître qu'un grand nombre des problèmes liés à la surveillance des conglomérats financiers existent pareillement dans les conglomérats mixtes et que la plupart des recommandations formulées dans le présent rapport peuvent s'appliquer aux premiers comme aux composantes financières des seconds.

ii) Structure

39. Aucune structure particulière ne caractérise les conglomérats financiers d'un pays à l'autre. Celle-ci peut varier en fonction de la législation et des traditions nationales. Plus précisément, un conglomérat financier peut se présenter principalement sous la forme d'une entreprise d'investissement, d'une compagnie d'assurances ou d'une banque, selon le secteur dont relèvent la société holding et/ou la principale activité du groupe. Il peut aussi être constitué de telle sorte qu'aucune activité ne domine les autres.

40. Par exemple, si le conglomérat exerce surtout ses activités dans le secteur bancaire, la société mère sera généralement soit un établissement bancaire soumis à contrôle, soit une holding financière dont la filiale prédominante est un établissement de crédit agréé. Les filiales moins importantes (de la société mère et/ou de la filiale principale) seront alors des entreprises d'investissement et/ou des compagnies d'assurances. De même, un conglomérat essentiellement actif dans le secteur de l'assurance aura pour société mère ou entité dominante une compagnie d'assurances contrôlant une filiale bancaire relativement peu importante (et sur laquelle le contrôle peut s'exercer de façon traditionnelle). Aux Etats-Unis, où les grandes entreprises d'investissement sont contrôlées par des sociétés holding qui ne sont pas soumises aux normes prudentielles de fonds propres, il existe un

certain nombre de conglomérats financiers spécialisés dans les valeurs mobilières, qui, par l'intermédiaire de la société holding et de ses filiales, mènent des activités financières et non financières qui peuvent être ou non réglementées. Dans ces cas-là, le contrôle porte essentiellement sur les entreprises d'investissement auxquelles s'appliquent des normes de fonds propres qui empêchent la société holding ou ses filiales d'opérer des prélèvements de capital pour leur usage, sauf en cas de problèmes graves. Cette surveillance est encore renforcée par l'existence de règles d'évaluation des risques (qui supposent la communication d'informations sur les activités des filiales de la société soumise à réglementation). Un conglomérat financier dans lequel aucune activité sectorielle ne domine est normalement constitué par une société holding et des filiales dans le secteur bancaire et/ou de l'assurance et/ou des valeurs mobilières.

III. Exposé des problèmes

41. La surveillance des conglomérats financiers pose des problèmes très délicats. Certains trouvent leur origine dans les traditions, les structures juridiques, les pratiques comptables et l'héritage historique des divers pays où ces conglomérats sont implantés; d'autres tiennent aux conceptions, inévitablement différentes, que les autorités prudentielles se font de leur discipline respective. Dans le secteur des assurances, par exemple, les responsables de la surveillance ont toujours mis l'accent sur le passif des sociétés, en tant que principale source de risques, même si les éléments d'actif sont eux aussi, bien entendu, contrôlés. Dans le secteur de la banque, en revanche, c'est à l'actif du bilan que sont surtout perçus les risques, mais les sources de financement ne sont par pour autant négligées, loin de là, dans les procédures de contrôle. Les autorités boursières exigent, quant à elles, des opérateurs sur titres qu'ils détiennent suffisamment d'actifs liquides pour pouvoir à tout moment faire face rapidement à leurs engagements. Il est clair que, du point de vue de la surveillance, l'intrication des relations financières qui caractérise les conglomérats accroît les problèmes potentiels, surtout lorsque ces groupes se composent d'entités ayant des activités sur plusieurs marchés financiers. Pourtant, il peut arriver aussi que les problèmes de contrôle soient réduits dans un conglomérat s'il présente un meilleur étalement des risques et une plus grande solidité financière.

i) Conception générale de la surveillance

42. Le développement rapide des conglomérats financiers dans les secteurs de la banque, des titres et de l'assurance conduit à se demander si la conception que l'on avait jusqu'ici du contrôle prudentiel – selon laquelle les autorités chargées des différentes parties d'un groupe s'acquittent de leur tâche sans guère de contacts entre elles – est encore appropriée. À cet égard, le Groupe tripartite est rapidement parvenu à l'avis unanime que, si le contrôle individuel des entités réglementées d'un groupe doit demeurer la pierre angulaire d'une surveillance efficace, il n'en est pas moins nécessaire que les autorités de contrôle adoptent une approche coordonnée de façon à pouvoir procéder à une évaluation prudentielle à l'échelle du groupe tout entier. Cette condition est essentielle pour avoir une vision réaliste des risques encourus et des fonds propres qui en assurent la couverture; elle doit aussi permettre d'éviter tout effet de levier excessif ou double comptage des fonds propres, ou tout au moins d'en mesurer l'ampleur.

ii) Evaluation de l'adéquation des fonds propres

43. Les activités des banques, des compagnies d'assurances et des entreprises d'investissement étant soumises à des normes prudentielles différentes, il est particulièrement difficile pour les autorités de contrôle de vérifier l'adéquation des fonds propres dans le cas d'un conglomérat financier. Après une analyse assez approfondie de la question, le Groupe tripartite a conclu qu'il y avait deux moyens, sur le plan de la surveillance, de parvenir à la vision d'ensemble jugée souhaitable à cette fin: soit le

contrôle sur base consolidée, soit le contrôle individuel élargi ou «solo-plus»⁹. Les définitions suivantes ont été retenues aux fins du présent rapport:

- **Contrôle consolidé:** type de contrôle qui porte essentiellement sur la société mère ou holding, bien que les différentes entités du groupe puissent rester soumises à des contrôles individuels (comme le préconise d'ailleurs le Groupe tripartite). Pour déterminer si le groupe a un niveau de fonds propres suffisant, on consolide tout d'abord les avoirs et engagements des sociétés individuelles qui le composent, puis on calcule une exigence de fonds propres globale au niveau de la société mère et l'on compare le résultat de ce calcul avec le capital de la société mère (ou du conglomérat).
- **Contrôle individuel élargi ou solo-plus:** type de contrôle qui porte essentiellement sur les différentes entités du groupe. Les entités sont contrôlées individuellement (solo) en fonction des ratios de fonds propres fixés par leurs autorités de contrôle respectives. Ce contrôle individuel est complété par une évaluation qualitative globale du groupe et, généralement, par une évaluation quantitative du niveau de ses fonds propres, qui peut se faire selon plusieurs méthodes.

44. En raison de l'importance que revêt l'évaluation du niveau des fonds propres pour la surveillance des conglomérats financiers, il a été décidé d'approfondir plus particulièrement cette question et de la traiter à part dans le chapitre suivant. Toutefois, une section traitant des problèmes de contrôle posés par les conglomérats ne serait pas complète sans mentionner le fait que chaque entité d'un groupe peut très bien satisfaire aux normes de fonds propres auxquelles elle est soumise, alors que le capital du conglomérat tout entier est inférieur à la somme des différents ratios considérés individuellement. C'est ce qui arrive lorsque les mêmes fonds propres sont utilisés simultanément pour couvrir le ratio de solvabilité de la société mère et celui d'une filiale (et peut-être même aussi celui d'une filiale de la filiale). Cet emploi de la même base de capital pour plusieurs membres d'un conglomérat financier, souvent qualifié de «double comptage» ou d'«effet de levier excessif», peut conduire à la sous-capitalisation de l'ensemble du groupe.

45. Pour les autorités de contrôle, la notion d'«effet de levier excessif» recouvre aussi deux autres problèmes en ce qui concerne l'utilisation des fonds propres au sein des conglomérats financiers. Le premier a trait à la situation qui consiste pour la société mère à émettre un emprunt dont elle utilise le produit pour injecter du capital dans des sociétés situées en aval, la nécessité de rémunérer cet emprunt pouvant alors être à l'origine de difficultés financières pour ces sociétés ou pour l'ensemble du groupe. Le second se présente lorsqu'un groupe a suffisamment de capital pour couvrir ses activités

⁹ Certains membres considèrent qu'une évaluation quantitative des fonds propres de la totalité d'un groupe peut ne pas être souhaitable si l'avantage qu'elle présente – en ce qu'elle permet de mieux apprécier les risques encourus par une entité réglementée – n'est pas supérieur à ses inconvénients potentiels que sont le risque moral ou la perception d'une extension – réelle ou apparente – d'un filet de sécurité sur les sociétés affiliées à l'entité réglementée. Tel serait le cas, par exemple, si cette entité était de taille restreinte par rapport à l'ensemble du groupe et si ses relations et transactions avec des établissements affiliés étaient soumises à des restrictions juridiques très sévères. Mesurer le niveau des fonds propres du groupe tout entier n'aurait alors guère d'intérêt pour évaluer les risques que court l'entité réglementée. Si l'on interprétait en outre cette façon de procéder comme un moyen de faire entrer ces établissements dans le cadre prudentiel applicable à l'entité, l'effet obtenu pourrait être globalement négatif.

réglementées, mais peut-être pas assez globalement si l'on tient compte de l'ampleur et de la nature de ses activités non réglementées. Si la société mère échappe elle-même à la réglementation prudentielle, il est particulièrement important que les autorités de contrôle puissent contrôler comme il convient les émissions de capital de l'entité autorisée. Les entités non soumises à contrôle sont en général un casse-tête pour les responsables de la surveillance lorsqu'ils s'efforcent d'évaluer le niveau des fonds propres d'un conglomérat financier, comme on le verra plus en détail dans le chapitre suivant.

46. En outre, comme le capital n'est pas défini de la même façon dans les trois secteurs soumis à un contrôle prudentiel, on ne peut vraisemblablement pas se contenter de vérifier que le niveau des fonds propres est suffisant. Il semble aussi nécessaire d'analyser la répartition de ces fonds propres afin de s'assurer que le capital admis en couverture des risques est bien approprié à cette fin. Qui plus est, de nombreuses autorités de contrôle veulent également avoir la certitude que l'entité contrôlée peut effectivement disposer du capital considéré. On trouvera davantage de précisions à ce sujet dans le chapitre suivant.

iii) Contagion

47. La contagion est le risque que des difficultés financières rencontrées par certaines composantes d'un conglomérat aient un impact négatif sur la stabilité financière de l'ensemble du groupe, et peut-être même sur les marchés où ces entités déploient leurs activités. Il s'agit donc, en cas de problème, du danger de contamination entre les différentes parties d'un groupe, contamination qui peut entraver, voire empêcher, le fonctionnement d'entités jusque-là en bonne santé. Les autorités de contrôle doivent être conscientes de ce risque, qui rend essentielle une surveillance étroite de la relation entre les entités réglementées et les autres sociétés du groupe.

48. La contagion est sans doute l'un des problèmes les plus importants auxquels sont confrontées les autorités de contrôle dans le cas des conglomérats financiers, car c'est un risque qui augmente avec la complexité croissante de ce type de groupes. Le recours aux conglomérats offre certes l'avantage d'une capacité financière accrue et d'une plus grande diversification des activités, mais elle a aussi des inconvénients. Les problèmes qui surgissent dans une partie d'un conglomérat peuvent contaminer les autres, y compris les sociétés réglementées – cela s'est déjà vu, et ce phénomène de propagation peut même toucher des sociétés dont la situation financière était jusque-là tout à fait saine.

49. Le Groupe tripartite a recensé deux types de contagion. Le premier est d'ordre essentiellement psychologique: les problèmes rencontrés dans une partie du conglomérat gagnent les autres du simple fait de la réticence du marché à traiter avec un groupe dont la réputation est entachée. Ce risque est particulièrement aigu pour les établissements dont le financement ou les transactions dépendent de la confiance du marché. Pour les banques, par exemple, la question est de savoir dans quelle mesure les difficultés éventuellement éprouvées par un autre membre du même groupe seraient perçues comme une menace sur les fonds collectés auprès des déposants. Les autorités prudentielles doivent savoir quels sont les établissements susceptibles d'avoir des problèmes de trésorerie si des

déficiences apparaissent dans des entités du même groupe, réglementées ou non. Quels que soient les moyens employés par une banque pour prendre ses distances à l'égard d'une filiale en difficulté, sa réputation risque de souffrir au point qu'elle se sente obligée de se protéger. Dans le cas des compagnies d'assurances, c'est sur les paiements prévus par les polices (y compris les bonus liés au rendement des placements) que se porteront les craintes suscitées par l'apparition de problèmes ailleurs dans le groupe. Il est donc essentiel que les autorités de contrôle surveillent le degré d'exposition au risque de contagion de chaque entité réglementée.

50. Le second type de contagion est lié à l'existence de risques intragroupes. Les circonstances dans lesquelles cette situation peut menacer une entité réglementée au sein d'un conglomérat financier dépendent de l'ampleur et de la nature des risques ainsi que de la solidité financière des sociétés auxquelles l'entité réglementée est liée. L'expérience a montré que les risques intragroupes peuvent considérablement aggraver les difficultés d'une entité réglementée une fois celle-ci touchée par un effet de contagion. Les problèmes que posent les risques intragroupes et les solutions que les autorités de contrôle pourraient envisager pour y remédier sont examinés plus en détail dans la prochaine section du présent chapitre.

51. Pour certains, l'un des moyens de parer aux effets de contagion liés à l'existence de risques intragroupes consisterait à mettre en place un système de pare-feu destiné à empêcher que des entités réglementées ne se portent au secours d'autres sociétés au sein d'un même conglomérat si cela doit les amener à enfreindre leurs obligations en matière de fonds propres. Ainsi, dans le secteur des titres, les normes de solvabilité imposées par certaines autorités de contrôle visent à isoler les sociétés en cas de problème et, éventuellement, à permettre leur liquidation sans heurt et en temps utile pour qu'il n'en coûte rien aux clients et aux contreparties; cette approche a donné de bons résultats aux Etats-Unis. Cela dit, il est vrai que les entreprises d'investissement sont moins exposées que d'autres sociétés au risque de faillite en cas de fermeture de lignes de crédit car leurs opérations sont très liquides; en outre, il n'est guère habituel pour un groupe spécialisé dans les valeurs mobilières de renflouer individuellement ses entités. De nombreux groupes bancaires, en revanche, sont largement tributaires du marché pour leur financement, et l'expérience a montré que lorsqu'une de leurs composantes se heurte à des difficultés, la réaction du marché est telle que les créanciers sont prompts à retirer ou à diminuer les lignes de crédit auxquelles ont accès les autres sociétés. C'est pourquoi les groupes bancaires doivent être prêts à n'épargner aucun effort pour éviter la faillite de toute entité qui porte leur enseigne.

iv) Risques intragroupes

52. Les risques intragroupes prennent la forme d'un ensemble souvent complexe de créances directes et indirectes que les entités d'un même conglomérat financier détiennent les unes sur les autres. Dans le cas le plus transparent, il s'agit d'un crédit ou d'une ligne de crédit accordé par la société mère à une filiale, ou par une filiale à une autre filiale. Mais il existe de nombreuses autres sources de risques intragroupes, par exemple: a) participations croisées à l'intérieur du groupe;

b) transactions entre sociétés d'un même groupe ou de l'une d'entre elles pour le compte d'une autre; c) gestion centralisée de la trésorerie; d) garanties et engagements en faveur d'autres entités du groupe ou émanant d'elles; e) prestations de services telles que la gestion d'un régime de retraite.

53. Les risques intragroupes peuvent avoir des répercussions à la fois sur la liquidité et sur la solvabilité globale d'un conglomérat, en raison des effets de contagion. Par exemple, lorsqu'une compagnie d'assurances dépose les primes payées par ses clients auprès d'une banque qui est en fait sa société mère, cela n'est pas toujours apparent pour les autorités de contrôle. Ce type de risques souligne l'importance, pour les autorités de contrôle d'une partie quelconque d'un conglomérat financier, d'une surveillance attentive des risques intragroupes (à la fois au bilan et hors bilan) auxquels sont exposées les entités dont elles sont chargées; plus généralement, il peut aussi être souhaitable pour ces autorités de connaître le niveau d'exposition intragroupe au sein du conglomérat financier. Le Groupe tripartite juge essentiel que les autorités de contrôle sachent très précisément quelle est la raison d'être des risques intragroupes, s'ils sont à long ou à court terme, s'ils s'éteignent d'eux-mêmes ou s'ils sont susceptibles de se renouveler ou d'être reconduits. Et elles doivent veiller à ce que le capital soit augmenté ou les activités limitées si les risques que les autres sociétés du groupe font courir à l'entité soumise à contrôle apparaissent inacceptables.

54. À ce sujet, le Groupe tripartite s'est posé les questions suivantes:

- quels types de risques intragroupes faut-il prendre en considération dans le contrôle des conglomérats financiers?
- comment les autorités de contrôle peuvent-elles détecter et surveiller ces risques?
- dans quelle mesure les différentes méthodes de contrôle évoquées plus haut permettent-elles de faire face à ces problèmes? Faut-il avoir recours à des techniques qualitatives aussi bien que quantitatives?
- faut-il appliquer des limites, et si oui lesquelles et comment?

55. De l'avis général, tous les types de risques intragroupes méritent en principe d'être pris en considération lors du contrôle des conglomérats financiers. Ces risques sont jugés particulièrement importants pour les raisons suivantes:

- ils déterminent l'ampleur de l'impact potentiel de la contagion sur chaque entité et conditionnent par conséquent l'efficacité du contrôle individuel;
- ils ont des répercussions non seulement sur la solvabilité, mais aussi sur la liquidité et la rentabilité du groupe;
- ils peuvent être utilisés aux fins d'arbitrages prudentiels ou pour échapper purement et simplement aux exigences de fonds propres.

56. Ce qui distingue les risques intragroupes des risques vis-à-vis de tiers, dans le contexte d'un conglomérat financier, c'est qu'ils n'apparaissent pas forcément aux yeux des autorités de surveillance lorsqu'elles examinent le bilan consolidé du groupe (car ils sont calculés sur une base nette). Pourtant, les risques d'actif et de passif sont sans doute aussi importants les uns que les autres, en l'occurrence, car ils sont également à même de produire des effets de contagion. Autre différence de

taille entre les risques internes et les risques à l'égard de tiers, les premiers sont parfois engendrés à des conditions ou dans des circonstances que des tierces parties, indépendantes, jugeraient inadmissibles.

57. La façon la moins contraignante, semble-t-il, de détecter et de surveiller la plupart des risques intragroupes serait de tirer parti des déclarations et entretiens de routine (entre les autorités de contrôle et l'entité soumise à contrôle) pour analyser les transactions à l'intérieur du groupe. Sont jugées particulièrement importantes à cet égard les informations suivantes:

- engagements bruts;
- montant, nature et échéance résiduelle des engagements;
- profits et pertes liés aux transactions intragroupes;
- conformité des opérations aux conditions du marché.

58. Lorsque des ressources autres que des apports de capital sont transférées d'une filiale à la société mère, on peut envisager de compléter les obligations de déclaration par des normes de fonds propres qui tiennent compte du transfert. L'un des moyens suggérés pour garantir la stabilité de la filiale serait de déduire purement et simplement de son capital toutes les sommes transférées à la société mère. Pour plusieurs membres du Groupe tripartite, cette solution constitue un très lourd handicap, mais elle ne fait pourtant rien d'autre que de supprimer les risques intragroupes; certaines techniques d'évaluation du niveau des fonds propres utilisées dans le cas des conglomérats financiers parviendraient automatiquement au même résultat (consolidation comptable et approche prudentielle analytique – cf. chapitre IV). Les autorités de contrôle pourraient aussi prendre d'autres mesures restrictives si nécessaire, par exemple réduire la valeur des actifs intragroupes en cas de doute sur la situation financière de l'entité destinataire du transfert ou de problème éventuel de réalisation, ou bien imposer des limites à l'ampleur des risques intragroupes supplémentaires qu'une société pourrait accumuler, voire lui interdire de dépasser le niveau d'exposition déjà atteint.

59. Bien que les diverses techniques de vérification du niveau des fonds propres (cf. chapitre suivant) tiennent compte des prises de participation et d'autres risques intragroupes pour évaluer la solvabilité globale d'un conglomérat financier et repérer les doubles comptages éventuels, il s'agit essentiellement de techniques quantitatives. Elles ne permettent pas d'analyser les engagements non participatifs à l'intérieur du groupe et donc d'apprécier les risques de contagion qui pourraient en découler. C'est pourquoi il est jugé nécessaire de recourir à des techniques qualitatives pour évaluer ces risques particuliers (autrement dit pour savoir quelle est la probabilité de récupérer les sommes dues par des sociétés du groupe relevant peut-être d'autres juridictions).

60. Le Groupe tripartite est d'avis que le contrôle individuel offre le cadre le plus approprié pour s'attaquer aux problèmes que peuvent poser les risques intragroupes, ne serait-ce que parce que les autorités de contrôle de la société mère n'ont sans doute pas du tout la même vision des choses que celles des différentes filiales. Pour les premières, les prêts, garanties et titres émanant de la filiale augmentent le risque que présente la participation, surtout dans le cas de participations minoritaires où la responsabilité de la société mère eu égard à la filiale et aux risques ordinaires que sont les prêts et garanties prend relativement plus d'importance. Pour les secondes, en revanche, c'est le risque d'un

transfert de ressources à la société mère qui est le plus préoccupant. À la limite, le transfert net de ressources de la société mère à la filiale peut être inversé si la filiale procure du capital à la société mère au moyen de prêts ou d'achats de titres émis par cette dernière. Les risques liés aux opérations de négociation peuvent bien entendu avoir le même effet. Les autorités de contrôle de la société mère comme celles des filiales devraient donc s'intéresser aussi bien aux investissements d'une filiale dans les titres émis par la société mère qu'à l'existence de multiples participations croisées entre sociétés sœurs au sein du groupe.

61. Dans le secteur de l'assurance, les autorités de surveillance sont confrontées à un problème supplémentaire en raison des transactions intragroupes avec les sociétés de réassurance, qui ont pour effet de réduire les risques encourus par les compagnies d'assurances en les transférant à d'autres parties du groupe. Lorsque lesdites sociétés de réassurance ne sont pas prises en compte dans l'évaluation des risques à l'échelle de l'ensemble du groupe, comme c'est le cas dans certains pays où les activités de réassurance ne sont pas réglementées, le résultat obtenu est forcément sous-estimé.

62. Le Groupe tripartite est d'avis que les risques intragroupes peuvent être à l'origine d'effets de contagion entre entités réglementées (et non réglementées) d'un même conglomerat financier. C'est pourquoi les autorités chargées des contrôles individuels (au niveau des filiales comme de la société mère) doivent surveiller attentivement l'ampleur de ces risques, y compris lorsqu'ils sont pris sur des sociétés aux activités analogues mais non réglementées (dans certains pays, par exemple, affacturage, crédit-bail et réassurance). Il leur est recommandé de juger au cas par cas des mesures à adopter dans le cadre des dispositions prudentielles applicables.

63. Avant toute chose, les autorités de surveillance doivent disposer d'informations sur tous les types de risques intragroupes. Elles doivent ensuite s'assurer que la structure des activités de chaque société contrôlée individuellement ainsi que la totalité de ses risques vis-à-vis du reste du groupe ne sont pas de nature à menacer le fonctionnement de cette société en cas de défaillance d'une autre entité du groupe (ou simplement à cause de l'existence des transactions intragroupes). Il faut aussi qu'elles maintiennent des contacts étroits avec les autres autorités de contrôle du groupe pour pouvoir éclaircir les situations incertaines, qu'elles aient les moyens de limiter ou d'interdire les risques intragroupes si besoin est, et qu'elles soient particulièrement attentives à tous les cas où des filiales investissent dans des titres émis par la société mère ou effectuent directement des dépôts auprès de cette dernière.

v) Grands risques au niveau du groupe

64. Les établissements de crédit sont généralement soumis à des normes qui ont pour effet de limiter leurs risques sur une base aussi bien individuelle que consolidée. Dans l'Union européenne, par exemple, un établissement de crédit ne peut assumer à l'égard d'un même client ou d'un groupe de clients liés¹⁰ des risques dont le montant total dépasse 25% de ses fonds propres. Les compagnies

¹⁰ La directive de l'Union européenne relative aux grands risques entend par groupe de clients liés:

d'assurances, quant à elles, sont normalement tenues de se conformer à des règles de diversification des actifs ou à des régimes de fonds propres fondés sur le risque qui ont le même but de diversification. En Europe, elles ne peuvent pas détenir plus de certains pourcentages de leurs actifs admis en couverture des provisions techniques sous forme d'engagements envers divers types de contreparties, les plafonds étant fixés en fonction du degré de risque affecté à chaque contrepartie. Aux Etats-Unis, le secteur de l'assurance est en général soumis à des limites sur le risque de contrepartie, selon les pondérations appliquées aux différentes catégories d'actifs dans le ratio de solvabilité. Toutefois, si l'on excepte les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'Allemagne, aucune restriction ne pèse sur les actifs libres (ceux qui ne doivent pas couvrir les réserves techniques), et les règles de diversification applicables aux actifs réglementés ne sont pas fonction du capital ou des fonds propres. Dans les compagnies d'assurances dommages, les actifs libres représentent souvent jusqu'à 50% des actifs qui couvrent les provisions techniques. Cela signifie, du moins en théorie, qu'une compagnie d'assurances peut placer l'équivalent de plus de 100% de ses fonds propres sur une seule contrepartie. En ce qui concerne les opérateurs sur titres, ils doivent satisfaire le plus souvent à une exigence de capital supplémentaire en cas de positions concentrées ou illiquides. À titre d'exemple, aux Etats-Unis, la Securities and Exchange Commission (SEC) prévoit que si une société détient une valeur représentant plus de 10% de son capital liquide (après déduction des actifs illiquides, mais avant déduction des positions sur titres pondérées en fonction des risques), elle doit répondre à une exigence de capital supplémentaire sur le montant du dépassement. La réglementation de la SEC stipule également que lorsqu'un titre n'est pas immédiatement négociable, il reçoit une valeur nulle aux fins du calcul des fonds propres.

65. Bien que ces approches aient largement prouvé leur efficacité en matière de surveillance, dans chacun des secteurs concernés, elles présentent de très grandes différences qui donnent à penser, lorsqu'on se place dans l'optique des autorités de contrôle des banques, qu'il serait sans doute très souhaitable d'appliquer les règles relatives aux grands risques à l'échelle des groupes tout entiers, afin d'éviter les arbitrages prudentiels entre les trois domaines d'activité. Le Groupe tripartite s'est posé plusieurs questions à ce sujet:

- s'agit-il d'un problème grave?
- peut-on facilement entrevoir des solutions dans le cadre des options envisagées en matière de vérification de l'adéquation des fonds propres?
- dès lors que les différentes entités d'un conglomérat financier se conforment individuellement aux normes dictées par leurs autorités de contrôle respectives en matière de grands risques, le niveau d'exposition global du groupe à l'égard d'une même

- soit deux personnes physiques ou morales, ou plus, qui constituent, sauf preuve contraire, un ensemble du point de vue du risque parce que l'une d'entre elles détient sur l'autre ou sur les autres, directement ou indirectement, un pouvoir de contrôle;

- soit deux personnes physiques ou morales, ou plus, entre lesquelles il n'y a pas de lien de contrôle au sens du premier tiret, mais qui doivent être considérées comme un ensemble du point de vue du risque parce qu'il existe entre elles des liens tels qu'il est probable que, si l'une d'entre elles rencontrait des problèmes financiers, l'autre ou toutes les autres connaîtraient des difficultés de remboursement.

contrepartie (ou d'un groupe de contreparties liées entre elles) pose-t-il un problème dont doivent se préoccuper les responsables prudents? Et si oui, comment savoir à partir de quelle limite il convient de s'en inquiéter?

- dans quelle mesure a-t-on besoin de règles communes pour les conglomérats financiers?

66. Si l'on en juge par la plus grande sévérité des règles applicables en la matière dans la profession bancaire, les autorités de contrôle des banques se préoccupent davantage du problème des grands risques que leurs homologues du secteur de l'assurance, et la situation est donc particulièrement délicate dans le cas des groupes composés à la fois de banques et de compagnies d'assurances. Comme on l'a vu plus haut, les compagnies d'assurances sont soumises à des règles de diversification des actifs qui n'ont souvent aucun lien avec le niveau de leurs fonds propres, de sorte qu'il leur est en principe possible d'accumuler, vis-à-vis d'une seule contrepartie, des risques dont la valeur dépasse celle de leur capital. Il est donc permis de penser, en présence d'un groupe dont la société mère est une banque ayant pour filiale une compagnie d'assurances, que le niveau global des risques pris envers un même client peut dépasser la limite jugée prudente par les autorités de contrôle de la banque (même si les deux entités satisfont l'une et l'autre aux règles qui leur sont appliquées individuellement). Lorsque la participation de la banque dans la filiale suppose en outre pour la première une grande part de responsabilité, il paraît impossible que les autorités de surveillance puissent ne pas prêter attention à une telle concentration des risques.

67. Prenons l'exemple simple d'une société mère bancaire ayant un capital de 100, un risque de 25 à l'égard d'un tiers (la limite individuelle) et une participation de 75% dans une compagnie d'assurances dotée d'un capital de 50 et assumant un risque de 100 vis-à-vis du même tiers. D'après les calculs selon la méthode de la consolidation/agrégation proportionnelle, le niveau d'exposition de l'ensemble du groupe est égal à 100% de ses fonds propres, mais si l'on considère que la responsabilité de la banque est plus grande que ne l'indique sa participation, le risque de contrepartie est alors plus important que le capital du groupe. Dans la situation inverse, toutefois, c'est-à-dire avec une compagnie d'assurances pour société mère et une filiale bancaire, si l'on applique au niveau du groupe les règles de diversification des actifs propres au secteur des assurances, le niveau d'exposition ne paraît pas excessif, car les risques encourus par la banque ne sont pas pris en compte dans les actifs admis en représentation des provisions techniques. Pourtant, l'exposition globale du groupe à l'égard de la contrepartie est la même que dans le premier cas. On explique parfois la différence de traitement prudentiel entre les deux secteurs par le fait que les actifs des banques et des compagnies d'assurances ne sont pas de même nature et par la faculté qu'ont les assureurs de faire correspondre pour l'essentiel actifs et engagements, du point de vue aussi bien des investissements que des échéances. On peut toutefois penser que dans les pires cas de faillites de tiers, seules des limites imposées au risque de contrepartie en fonction des fonds propres permettraient de contenir les pertes potentielles.

68. L'exemple donné ci-dessus va plutôt à l'encontre de l'une des solutions envisagées par le Groupe tripartite, à savoir que les règles appliquées à la société mère en matière de grands risques devraient également l'être à l'échelle du groupe. Certains membres se sont demandés s'il ne serait pas possible d'appliquer les règles ordinaires de l'assurance aux actifs relevant de ce secteur (ou seulement

à ceux qui couvrent les provisions techniques) et les règles des banques/opérateurs sur titres à tous les autres actifs (c'est-à-dire aux actifs libres). Il serait toutefois difficile de justifier l'utilisation de règles différentes pour les compagnies d'assurances selon qu'elles font partie ou non d'un conglomérat, et il semble quelque peu audacieux de vouloir soumettre tous les assureurs aux dispositions qui prévalent chez les banquiers. En outre, même s'il contribuait effectivement à rapprocher les règles en vigueur dans les deux secteurs, un tel changement ne suffirait peut-être pas à apaiser les craintes des autorités de contrôle des banques, étant donné la part que représentent les provisions techniques dans les bilans, surtout dans les compagnies d'assurance vie.

69. Autre idée évoquée par le Groupe tripartite: la possibilité d'étendre les règles de diversification en vigueur dans l'assurance à tous les actifs du bilan (y compris les actifs libres). Cette solution aurait le mérite de soumettre tous les actifs des assureurs à des dispositions prudentielles en matière de grands risques, même si ces dernières différaient de celles des banques. Les autorités de contrôle des compagnies d'assurances souhaiteront peut-être l'étudier plus en détail à l'échelon international.

70. En conclusion, bien que les règles prudentielles très différentes qui s'appliquent aux banques et aux compagnies d'assurances offrent de multiples possibilités d'arbitrage, il sera probablement difficile, en raison même de ces divergences, de parvenir à un accord sur une réglementation harmonisée.

71. Le Groupe tripartite considère cependant que l'existence de grands risques à l'égard d'une même contrepartie dans différentes parties d'un conglomérat présente un danger pour l'ensemble du groupe. Quel que soit le manque d'homogénéité des réglementations, il estime donc nécessaire que les autorités prudentielles puissent avoir une vue d'ensemble du groupe, tout en appliquant aux différentes entités soumises à contrôle des règles individuelles en matière de grands risques¹¹. Dans la pratique, on pourrait par exemple mettre au point un système dans lequel les autorités de contrôle de la société mère, ou le régulateur principal, disposeraient d'informations suffisantes pour pouvoir évaluer, à l'échelle du groupe, les risques les plus importants encourus à l'égard de contreparties individuelles, ce qui serait très utile pour se faire une idée du niveau d'exposition global. Par exemple, tout risque assumé par une entité à l'égard d'une contrepartie ou d'un groupe de contreparties liées entre elles, dont la valeur atteint ou dépasse 10% de ses fonds propres (ce qui correspond aux dispositions de la directive de l'Union européenne relative au contrôle des grands risques des établissements de crédit), pourrait être notifié par les autorités de contrôle de ladite entité à celles de la société mère ou au régulateur principal; on pourrait aussi envisager que les autorités de contrôle de la société mère (bancaire) exigent la collecte d'informations, sur une base consolidée ou «par ventilation», sur les grands risques encourus par la société mère et toutes ses filiales prises ensemble. Le traitement réservé à ces risques dépendrait de leur ampleur et de leur répartition effectives ainsi que du degré de compensation des moins-values entre les actifs et les engagements. Il serait aussi fonction, c'est

¹¹ Il faudrait aussi tenir compte des compagnies de réassurance, y compris si elles ne sont pas directement soumises à contrôle, dans l'évaluation des grands risques au niveau du groupe.

important, du domaine de compétence – banque, titres, assurance – des autorités de contrôle de la société mère ou du régulateur principal, même si l'on peut raisonnablement supposer que ces derniers devraient maintenir des contacts étroits (comme le recommande vivement le Groupe tripartite) avec les autres responsables de la surveillance du groupe. Moyennant quelques recherches, on pourrait également définir des «seuils d'alerte» pour chacun des secteurs prudentiels concernés. Ce dispositif, estime-t-on, pourrait être particulièrement important dans les groupes où la société mère est, par exemple, une compagnie d'assurances ayant une filiale bancaire. Il permettrait aux différentes autorités de contrôle, en cas de franchissement des seuils, d'examiner ensemble les problèmes éventuels et de décider au cas par cas des actions à entreprendre.

72. Il est toutefois admis que la définition de «seuils d'alerte» adéquats pour les trois disciplines de surveillance et pour les différents types de conglomérats n'est pas une tâche facile. De plus, un système fondé sur le principe de la notification présente le grand inconvénient d'imposer une contrainte supplémentaire aux entités réglementées. On pourrait simplifier les choses en fixant un «seuil d'alerte» plus élevé pour la totalité du conglomérat financier, mais, de toute façon, il est certain qu'à la fin de la journée les déclarations ne peuvent fournir qu'une image instantanée de la situation à une date donnée. Comme les risques sont susceptibles de varier considérablement au fil du temps, on estime que les autorités de contrôle devraient aussi encourager les conglomérats financiers à se doter d'un système interne pour surveiller le niveau d'exposition du groupe et prévenir tout risque excessif à l'égard d'une même contrepartie. Les responsables prudentiels qui privilégient les contrôles sur place pourraient utiliser les procédures d'inspection à cette fin.

vi) Conflits d'intérêts

73. Un conflit d'intérêts peut se produire lorsqu'une entité d'un conglomérat, par exemple une banque, accorde un prêt à une société mère non bancaire ou à une autre société du même groupe, ou bien lorsqu'un assureur est tenu de placer des fonds à l'intérieur du groupe, au lieu d'investir librement à l'extérieur dans des actifs plus appropriés. Dans ces situations, les décisions du banquier (ou de l'assureur) risquent d'échapper aux procédures d'autorisation habituelles et d'être le résultat, ou le point de départ, de conflits d'intérêts. Ce danger est particulièrement grand dans les conglomérats financiers dont les structures sont assez floues ou qui pratiquent la décentralisation fonctionnelle (c'est-à-dire où les responsabilités sont organisées sur une base fonctionnelle, à travers un certain nombre d'entités différentes, au lieu d'obéir à une structure pyramidale au sein de chaque entité).

74. Les conflits d'intérêts potentiels sont encore plus importants lorsque des investisseurs qui détiennent de larges participations dans le conglomérat ont aussi des relations contractuelles avec des entités du groupe. Dans de nombreux conglomérats financiers – mais c'est vrai aussi ailleurs – il est tout à fait possible que les intérêts des actionnaires soient contraires aux intérêts des créanciers, surtout ceux que les autorités de contrôle ont le devoir de protéger.

vii) Compétence et honorabilité des dirigeants

75. La plupart des autorités de surveillance ont déjà le pouvoir de vérifier la compétence et l'honorabilité des dirigeants des sociétés sous leur tutelle. Cependant, il arrive que les dirigeants d'autres sociétés du conglomérat, généralement en amont de l'entité concernée, disposent d'un droit de contrôle, direct ou indirect, sur de nombreux aspects des activités de cette entité. À mesure que les secteurs de la banque, des titres et de l'assurance deviennent de plus en plus intégrés, certaines autorités de contrôle craignent de voir remonter les processus de décision des entités soumises à contrôle individuel vers la société mère ou la société holding au sommet de la structure. À ce niveau, les dirigeants du groupe peuvent jouer un rôle essentiel non seulement dans la définition des objectifs stratégiques, mais aussi dans la maîtrise des risques encourus par les différentes entités à l'intérieur du groupe. Il n'est pas impossible que les dirigeants de la société holding influencent la politique d'une entité soumise à contrôle de telle sorte qu'il devienne très difficile pour celle-ci de se conformer aux exigences des autorités de surveillance ou aux normes réglementaires.

76. Il n'est pas dans l'intention du Groupe tripartite de déposséder les conseils d'administration de la faculté qu'ils ont de procéder à des changements décisifs dans la direction des groupes. Mais il incombe néanmoins aux autorités de surveillance de s'assurer que les sociétés soumises à leur contrôle sont dirigées par des personnes qu'elles jugent compétentes et honorables. Dans les cas où la direction d'une entité supervisée échappe de fait à cette entité¹², il semblerait parfaitement légitime de donner aux autorités de contrôle le pouvoir d'étendre l'application du test de compétence et d'honorabilité à tous les dirigeants en position d'exercer une influence notable sur l'entité soumise à contrôle au sein du conglomérat financier (y compris, si nécessaire, les dirigeants de la société holding non réglementée). Autrement dit, les autorités de surveillance devraient être en mesure de «dépasser» la structure juridique du conglomérat et de soumettre à leur examen les personnes qui dirigent de fait l'entité contrôlée, quelle que soit leur place exacte dans l'organigramme du groupe.

viii) Transparence des structures juridique et administrative

77. La transparence souhaitée est celle de la structure juridique et administrative du conglomérat financier. Le Groupe tripartite estime en effet que cette transparence est nécessaire pour permettre un contrôle global du groupe. Si les responsables de la surveillance et de la réglementation n'ont pas une vision exacte de la façon dont un conglomérat est organisé, sur le plan juridique et administratif, ils ne seront en mesure d'évaluer correctement ni la totalité des risques encourus par ce dernier ni les risques que représentent les autres sociétés du groupe pour l'entité réglementée. En outre, les responsables pruden-tiels doivent être sûrs, le cas échéant, que les activités financières d'un conglomérat donné sont effectivement soumises au contrôle d'une ou plusieurs autorités dont on peut attendre non seulement un travail efficace, mais aussi la communication des informations nécessaires à une évaluation des risques du point de vue du groupe tout entier; ils doivent aussi disposer de

¹² Dans certains pays, la loi interdit ce genre de pratique, qui serait de toute façon difficile à prouver pour les autorités prudentielles.

renseignements sur les activités non réglementées. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, le Groupe tripartite est d'avis que les autorités de contrôle doivent pouvoir exiger les restructurations appropriées, et que si cela s'avère impossible, elles seront alors fondées à refuser ou retirer leur agrément.

78. Les structures juridique et administrative d'un conglomérat étant très variables, surtout dans les groupes financiers internationaux qui ont opté pour la décentralisation fonctionnelle (où les employés relèvent à la fois de plusieurs directions pour différents aspects de leurs activités), le Groupe tripartite juge également essentiel que les responsables de la réglementation soient informés des niveaux de responsabilité qui, au sein d'un conglomérat, influent sur l'entité dont ils ont la tutelle ainsi que des modalités d'exercice de ces responsabilités. Toute autorité de contrôle d'une partie quelconque d'un conglomérat financier devrait posséder l'organigramme à jour du conglomérat et connaître la structure de son actionnariat; elle a aussi besoin de savoir exactement quelle est l'organisation administrative de la partie du groupe dans laquelle s'insère l'entité réglementée.

79. La complexité de la structure des sociétés s'explique souvent par des considérations fiscales, culturelles ou historiques, ainsi que par des impératifs d'ordre légal ou réglementaire. S'il est inévitable que les grands conglomérats financiers internationaux présentent parfois un degré élevé de complexité, cela peut rendre très difficile la mise en œuvre d'une réglementation efficace et/ou accroître notablement le risque de contagion au sein du groupe. Il arrive que des conglomérats financiers adoptent délibérément des structures complexes dans le but de rendre leurs opérations opaques et d'échapper purement et simplement à la réglementation ou d'empêcher un contrôle efficace. Le Groupe tripartite estime que les autorités de contrôle doivent avoir le pouvoir, aussi bien au stade de l'agrément que par la suite, d'obtenir les informations dont elles ont besoin sur l'organisation des sociétés et, le cas échéant, de refuser les structures qui empêchent un contrôle approprié. Dans les cas où leur action est entravée, elles doivent en outre être en mesure d'inciter le conglomérat concerné à réorganiser ses activités de façon à permettre un contrôle efficace. À cet égard, le Groupe tripartite prend acte des «normes minimales» pour le contrôle des groupes bancaires internationaux, publiées en juillet 1992 par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, ainsi que des propositions avancées par l'UE après l'affaire de la BCCI. Dans un cas comme dans l'autre, il est prévu que les autorités de contrôle ne pourront octroyer des autorisations à des banques ou à des entreprises d'investissement appartenant à un groupe qu'après s'être assurées que la structure de ce groupe permet un contrôle efficace, y compris sur une base consolidée. En outre, toute société se verra retirer son agrément si elle vient à faire partie d'un groupe aux structures opaques. Il faudrait peut-être aussi que les autorités de surveillance puissent influencer sur la localisation du siège social d'une société mère et de ses principales filiales, afin d'éviter toute situation où les responsables prudeniels ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle effectif sur les activités d'un groupe.

ix) Autonomie des dirigeants

80. Dans les conglomérats financiers, la question peut aussi se poser de savoir si les dirigeants d'une entité soumise à contrôle jouissent d'une indépendance et d'une autorité suffisantes pour répondre aux exigences des responsables prudentiels. Lorsque tel n'est pas le cas, cela tient en général à l'existence d'un conflit entre ces exigences et les obligations imposées par les actionnaires eux-mêmes ou bien par d'autres dirigeants plus influents au sein du groupe. Si l'on veut préserver l'autonomie des dirigeants, il est important que les autorités de surveillance sachent qui tient les leviers de commande des différentes entités réglementées d'un conglomérat et, plus particulièrement, qui est chargé de faire appliquer la législation et les réglementations prudentielles. Elles doivent également être informées non seulement de tout changement notable dans la structure de l'actionnariat, mais aussi de tout remaniement des états-majors au sein du conglomérat, y compris ceux qui ont lieu au niveau de la société mère/holding non soumise à contrôle et qui impliquent des personnes à même d'influencer la gestion ou la politique d'une entité réglementée.

x) Aptitude des actionnaires

81. En tant que source première de capital, il est tout à fait normal que les actionnaires cherchent à tirer un rendement satisfaisant de leur investissement, mais il faut bien se rendre compte que leurs décisions peuvent avoir des implications pour d'autres parties, tels que clients, déposants ou titulaires d'une police d'assurance. C'est pourquoi le Groupe tripartite estime que les actionnaires d'un conglomérat financier (dont la participation les autorise à exercer une influence notable sur une société du groupe soumise à contrôle) devraient satisfaire à certains critères et que les autorités de contrôle devraient veiller à ce que ces critères soient respectés, en appliquant de façon objective un test approprié, aussi bien au stade de l'agrément que par la suite. Il n'a pas cherché à définir en quoi pourrait consister exactement ce test, ni s'il devrait être différent (et si oui de quelle façon) du test «de compétence et d'honorabilité» appliqué aux dirigeants, mais il a été convenu que le but était de vérifier l'aptitude des actionnaires. À cet égard, il serait important pour les responsables prudentiels de pouvoir intervenir et imposer certaines mesures dans le cas où un actionnaire ayant été jugé apte au stade de l'agrément se révèle ensuite inapte. Les autorités devraient également être habilitées à exiger le désengagement de l'actionnaire, à le priver de ses droits de vote ou à en limiter l'exercice, bien que de telles sanctions ne soient pas toujours faciles à appliquer lorsqu'on a affaire à des personnes physiques ou morales détenant la totalité ou la majorité du capital d'une société.

82. Quelle que soit la structure du conglomérat, il sera presque certainement nécessaire que les autorités de contrôle coopèrent étroitement entre elles. Prenons, par exemple, le cas d'une société mère bancaire qui souhaite acquérir une participation majoritaire dans une compagnie d'assurances. D'après les dispositions prudentielles courantes, c'est évidemment aux autorités de contrôle de la compagnie d'assurances qu'il incombe de vérifier si la banque remplit les conditions requises pour mener à bien l'opération, et il n'est pas question qu'elles renoncent à cette responsabilité. Dans une telle situation, toutefois, le Groupe tripartite estime que les autorités responsables de la filiale devraient reconnaître que l'organisme de contrôle de la banque mère est sans doute le mieux à même d'apprécier

la situation générale de l'établissement en question. Il serait donc logique de prendre son avis et, bien sûr, d'en tenir dûment compte.

83. Des contacts étroits entre autorités sont également nécessaires lorsqu'une société holding non réglementée est l'actionnaire majoritaire de sociétés sœurs dont les activités relèvent de secteurs prudentiels différents. Normalement, les divers responsables concernés sont censés procéder individuellement aux évaluations nécessaires pour vérifier l'aptitude de la société holding non réglementée en tant qu'actionnaire majoritaire des entités qu'ils sont chargés de contrôler. Dans ce cas, le Groupe tripartite souhaiterait qu'ils partagent toutes les informations dont ils disposent sur la société holding, pour ne pas courir le risque de parvenir à des conclusions divergentes.

xi) Droit d'accès aux informations prudentielles

84. L'un des problèmes fondamentaux que pose le contrôle des conglomérats financiers tient au fait que les autorités n'ont parfois pas accès aux informations prudentielles concernant les parties du groupe qui ne relèvent pas de leur compétence. Il arrive en effet qu'on leur refuse les moyens de prendre connaissance des structures juridiques et administratives d'un conglomérat financier ainsi que des transactions et positions susceptibles d'avoir une incidence sur l'entité soumise à contrôle. Il peut donc s'avérer difficile, voire impossible, de percevoir à temps les menaces qui planent sur cette entité.

85. Il ne fait aucun doute que le contrôle le plus efficace est celui qui peut être effectué en se plaçant dans l'optique du conglomérat tout entier. Pour que cela soit possible, les autorités de contrôle doivent pouvoir obtenir des informations prudentielles non seulement auprès des entités placées sous leur responsabilité, mais aussi auprès d'autres sociétés du groupe, y compris la société holding éventuellement placée à la tête de ce dernier. Quelle que soit la forme du conglomérat financier considéré, il faut, pour assurer un contrôle efficace d'un groupe formé d'entités disparates nécessitant l'intervention d'autorités de contrôle et de réglementation appartenant à plus d'un secteur et à plus d'un pays, que ces autorités coopèrent étroitement entre elles. À cette fin, le Groupe tripartite estime que les autorités de contrôle, sous réserve des dispositions et restrictions applicables en matière de confidentialité et d'utilisation des informations, doivent avoir le droit de se communiquer des informations prudentielles, y compris en ce qui concerne les risques intragroupes. Une telle coopération nécessite également de la part des autorités de contrôle la ferme volonté de partager les informations, aussi bien dans un même pays et dans un même secteur que d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre. En outre, pour mener à bien sa tâche, un organisme de surveillance peut avoir besoin de données prudentielles (qu'il communiquera aux autres autorités) concernant des entités non réglementées du conglomérat, lesquelles devront probablement lui être fournies directement par l'entité soumise à contrôle.

86. Il est généralement admis que la coopération serait grandement renforcée si les autorités de contrôle et de réglementation des diverses entités d'un groupe désignaient l'une d'entre elles pour agir en tant que régulateur principal ou «coordonnateur». Dans un groupe où la société mère est une banque, une entreprise d'investissement ou une compagnie d'assurances soumise à contrôle, il serait

logique, si cette entité est en outre la plus importante du groupe, que le rôle de coordonnateur soit confié à son autorité de tutelle. Dans le cas des conglomérats coiffés par une société holding, toutefois, le choix sera peut-être plus difficile. De l'avis du Groupe tripartite, il devrait se porter sur le responsable prudentiel de l'entité réglementée qui a le plus de poids en aval de la société holding, et si aucune des sociétés réglementées ne domine les autres, les autorités de contrôle compétentes devraient se concerter pour désigner l'une d'entre elles ou décider d'assumer conjointement la coordination.

87. Quel serait exactement le rôle du coordonnateur? Le Groupe tripartite propose que, sous réserve des dispositions et restrictions applicables en matière de confidentialité et d'utilisation des informations, le coordonnateur soit chargé de rassembler toutes les informations dont il a besoin pour avoir une vision globale des risques encourus par l'ensemble du groupe, afin de pouvoir, dans un second temps, vérifier l'adéquation du niveau de ses fonds propres. Cela n'empiéterait nullement sur le droit des responsables prudentiels individuels de se procurer des informations sur le groupe. Le coordonnateur serait également responsable de la coordination de toute procédure de contrôle qui pourrait s'avérer nécessaire, surtout si celle-ci demandait l'intervention simultanée d'au moins deux autorités (actions complexes portant sur deux sociétés ou plus et concernant plusieurs juridictions). Les responsables prudentiels auront plus de chances de parvenir à un objectif commun s'ils travaillent en concertation les uns avec les autres. Cette condition est particulièrement importante, en l'occurrence, si l'on veut que les sanctions soient efficaces. Dans certains cas, le coordonnateur pourrait même prendre l'initiative de proposer une action conjointe touchant l'ensemble du groupe (ce qui n'empêcherait pas les différentes autorités concernées d'intervenir individuellement si nécessaire). Le coordonnateur aurait peut-être aussi un rôle à jouer en ce qui concerne la surveillance des risques intragroupes et de leurs éventuels effets de contagion, même si le Groupe tripartite estime, comme on l'a vu plus haut, que cette responsabilité incombe avant tout à chacune des autorités de contrôle concernées.

88. Lorsque les responsables prudentiels appartiennent à un même pays, il n'est peut-être pas nécessaire de recourir à des arrangements officiels pour le partage des informations. Mais dans le cas des conglomérats dont les principales entités opérationnelles se trouvent dans des pays différents, le Groupe tripartite propose que le rôle du coordonnateur ainsi que les responsabilités de chacune des autorités compétentes soient définis dans un protocole d'accord approuvé par tous les intéressés, surtout lorsque l'on a affaire à des groupes aux structures complexes. Certaines dispositions récentes de la législation bancaire de l'Union européenne incitent les autorités de contrôle des banques à établir des protocoles d'accord bilatéraux, afin de savoir ce que leurs homologues d'autres pays européens attendent d'elles en ce qui concerne les succursales et filiales implantées dans leur juridiction. Bien que la mise au point de tels instruments puisse demander beaucoup de travail et de temps, on estime qu'ils sont extrêmement précieux en raison des précisions qu'ils apportent non seulement sur la nature des informations que les autorités de contrôle attendent les unes des autres, mais aussi sur les circonstances dans lesquelles chacun souhaite pouvoir disposer de ces informations. Dans certains cas, par exemple, le protocole pourrait définir des seuils permettant de déterminer à quel moment les renseignements doivent être communiqués.

89. Si l'on en juge par les discussions du Groupe tripartite à ce sujet, il est inévitable que les avis divergent quant à l'intensité des échanges d'informations nécessaires entre autorités prudentielles. Il est généralement admis que le coordonnateur doit avoir en permanence accès à un flux d'informations prudentielles sur toutes les entités du groupe, faute de quoi il lui sera impossible de procéder à une évaluation globale du niveau des fonds propres. La collecte de ces données peut se faire auprès du conglomérat lui-même (qui assume alors l'essentiel du travail et de son coût), auprès des autorités de contrôle des différentes entités, ou en combinant ces différentes sources. Si le coordonnateur reçoit des informations ayant des implications pour la viabilité financière de l'ensemble du groupe, il est évident qu'il doit en informer toutes les autorités concernées. Mais si les données recueillies ne suscitent aucune inquiétude, faut-il les communiquer aux autres responsables? La question fait l'objet d'un débat. D'un côté, il y a ceux qui se soucient de leurs ressources et qui préféreraient ne pas être informés tant que le coordonnateur ne découvre rien de suspect; ils voudraient néanmoins être prévenus à temps en cas de problème. À l'opposé, il y a ceux qui souhaiteraient au contraire disposer de toutes les informations réunies par le coordonnateur, pour avoir eux-mêmes une vision globale du groupe auquel appartiennent les entités sous leur responsabilité. Chaque autorité a son avis sur le sujet, et les points de vue varient aussi selon la taille, la nature et la structure du conglomérat considéré. C'est aux responsables concernés qu'il appartient de décider ce qu'ils veulent savoir exactement à la fin de la journée, d'où le rôle important que peuvent jouer les protocoles d'accord.

90. Dans certains pays, et c'est là une évolution de l'approche prudentielle, les groupes financiers font déjà l'objet d'examen systématiques à l'occasion de réunions que tiennent chaque année, ou plus souvent en cas de crise, les autorités de contrôle des différents secteurs. Dans le cadre de cet arrangement non officiel, chaque responsable conserve ses attributions particulières, mais un régulateur principal est désigné pour l'ensemble du groupe. Les réunions sont perçues comme un moyen d'échanger des avis et de discuter de questions d'ordre qualitatif. Certains membres du Groupe tripartite trouvent intéressante l'idée de réunions intersectorielles pour encourager la coopération et le partage des informations à l'échelle internationale.

91. Pourtant, nul n'ignore les difficultés que pose l'organisation de telles réunions internationales, sans parler des problèmes auxquels se heurtent les coordonnateurs dans leurs efforts pour obtenir toutes les informations dont ils ont besoin sur tel ou tel groupe. Les coordonnateurs n'ont pas toujours les pouvoirs nécessaires pour obliger un groupe à leur fournir les renseignements demandés; les autorités ne sont pas non plus toujours habilitées ou disposées à communiquer leurs informations (surtout à destination de l'étranger); et, dans certains cas, des entités qui peuvent jouer un rôle important n'ont pas d'autorité de contrôle. Il est clair que dans plusieurs pays, pour que les coordonnateurs puissent correctement s'acquitter de leur tâche, il faudra au préalable résoudre de graves problèmes de compétence.

92. Les vérificateurs externes peuvent être une source utile d'informations pour les autorités de surveillance. Ils connaissent très bien leurs clients et cette connaissance, ainsi que l'exercice de leurs fonctions, leur permet de cerner les problèmes présents ou à venir d'une société soumise à

contrôle ou du groupe auquel elle appartient. Le Groupe tripartite estime que, lorsque les vérificateurs entretiennent des doutes quant à la situation financière ou au bon fonctionnement d'une entité réglementée (ou du groupe dont elle fait partie), ils devraient être tenus de faire part de leurs préoccupations à l'autorité de contrôle compétente. Cette procédure est déjà appliquée dans plusieurs pays de l'UE et, pour les entreprises d'investissement, aux Etats-Unis. Au Canada aussi, les vérificateurs externes ont l'obligation de prévenir les autorités de surveillance en cas de détérioration notable de la situation financière d'une société. S'il y avait conflit entre le devoir de confidentialité des vérificateurs envers leurs clients et l'obligation de communiquer des renseignements aux autorités de contrôle, il faudrait recourir à la législation pour le régler.

93. Du point de vue des autorités prudentielles, il y a des avantages indéniables à faire exécuter tout le travail de vérification externe dans un conglomérat financier par le même cabinet d'experts (ou par des cabinets affiliés)¹³, car cela permet d'avoir une vision globale du groupe; au Canada, la législation prévoit qu'il doit en être ainsi chaque fois que possible. Le Groupe tripartite recommande donc d'étudier, en consultation avec les intéressés, la solution qui consisterait, quel que soit le nombre de cabinets d'experts travaillant pour un conglomérat financier, à désigner l'un d'entre eux qui serait chargé de fournir aux autorités de contrôle cette vision globale du groupe, sans préjudice des obligations professionnelles de tous ses collègues vis-à-vis de chacune des entités du groupe et, si nécessaire, d'attirer l'attention des autorités de surveillance compétentes sur des problèmes propres à ces entités.

xii) Arbitrage prudentiel

94. On entend ici par «arbitrage prudentiel» le transfert d'activités ou de positions au sein d'un conglomérat soit pour éviter les réglementations relativement plus strictes de certaines autorités par rapport à d'autres, soit pour échapper purement et simplement à la surveillance (en transférant les activités ou positions en question à des entités non soumises à contrôle). Le renforcement de la coopération entre autorités prudentielles et l'accès aux informations sur les entités non réglementées sont donc à l'évidence deux conditions indispensables si l'on veut éviter un tel arbitrage.

95. Le Groupe tripartite estime que, dans la pratique, les arbitrages prudentiels en ce qui concerne les activités de base sont assez rares dans la plupart des pays. Cela dit, le fait même que ces arbitrages restent possibles dans certains domaines pose un problème aux autorités de surveillance, et la seule façon d'y remédier, semble-t-il, consiste à garantir que les mêmes risques à l'intérieur d'un conglomérat seront couverts par des fonds propres identiques en montant et en nature, quel que soit le lieu d'implantation de l'entité qui encourt les risques (en vertu du principe qui veut qu'à une même activité correspondent les mêmes risques et les mêmes règles). Pour cela, il faudrait harmoniser les réglementations applicables aux banques, aux entreprises d'investissement et aux compagnies d'assurances, mais la plupart des membres du Groupe tripartite jugent cette approche irréaliste à l'heure

¹³ Dans un des pays représentés au sein du Groupe tripartite, les autorités prudentielles exigent que le travail de vérification externe soit effectué en tandem par deux cabinets d'experts.

actuelle. Une autre démarche plus pragmatique (mais de portée limitée) consisterait à instituer un «système d'alerte» selon lequel les autorités de contrôle seraient tenues de s'informer mutuellement de l'établissement dans leur juridiction de toute entité appartenant à un conglomérat et de tout transfert d'actifs, de passifs ou d'engagements conditionnels (ou de toute activité en général) entre différentes parties d'un conglomérat. Ainsi les responsables seraient-ils en mesure de détecter d'éventuels cas d'arbitrage entre réglementations prudentielles et de prendre en temps voulu toute mesure appropriée. Pour remédier aux problèmes que posent les sociétés non soumises à contrôle (par exemple, les sociétés de réassurance) situées dans d'autres pays, il faudrait probablement compter, en premier lieu, sur le contrôle individuel des transactions intragroupes au niveau des différentes entités. Mais l'autorité de contrôle de la société mère, ou de la principale entité du groupe si la société mère elle-même n'est pas soumise à contrôle, devrait aussi sérieusement envisager de recourir à des méthodes lui permettant d'évaluer les actifs et les engagements des filiales (notamment celles établies dans d'autres juridictions).

xiii) Risque moral

96. Les autorités prudentielles peuvent se trouver face à une situation de «risque moral» dans le cas des conglomérats financiers qui comprennent des entités non réglementées. C'est ce qui arrive, par exemple, lorsqu'elles ont besoin de recueillir des informations sur les activités d'entités non soumises à contrôle – financières ou non financières – pour s'assurer qu'elles ne présentent aucun danger notable pour les entités réglementées. Elles doivent alors éviter de donner l'impression que les activités en question sont soumises à une quelconque mesure de contrôle ou de surveillance, même officieuse. Faute de quoi, elles pourraient encourager des observateurs extérieurs ou les dirigeants des entités concernées à prendre des risques qu'ils n'auraient pas osé prendre autrement, créant ainsi une situation de «risque moral».

xiv) Conglomérats mixtes

97. Aux fins de ses débats, le Groupe tripartite a défini les «conglomérats mixtes» comme des groupes dont les activités sont surtout de nature industrielle ou commerciale, mais qui englobent au moins une entité financière réglementée (laquelle est plus qu'une entité «captive» agissant uniquement pour le compte du groupe). Ces conglomérats ont généralement à leur tête une entreprise commerciale ou industrielle (ou une société holding non financière non réglementée), avec des filiales réglementées en aval de la structure.

98. Si la législation de certains pays limite les possibilités de combiner activités financières et non financières («commerciales»), tel n'est pas le cas dans d'autres pays où l'on estime que ce mélange, en renforçant le secteur financier, est bénéfique à la fois pour le marché et pour l'économie dans son ensemble. Il existe donc depuis longtemps de nombreux exemples de groupes à activités mixtes. Lorsque les responsables de la réglementation n'ont pas opté pour la séparation des activités financières, ils doivent faire face du mieux qu'ils peuvent aux effets de contagion potentiels. Dans le

secteur des titres, par exemple, l'approche classique consiste à appliquer certains critères d'aptitude aux dirigeants et aux actionnaires des entités réglementées ainsi que des normes de fonds propres très rigoureuses, parallèlement à une évaluation qualitative des risques encourus par le reste du groupe.

99. Le problème fondamental que pose le contrôle des conglomérats mixtes réside dans l'évaluation du niveau global des fonds propres. Contrairement à ce qui se passe dans le cas des conglomérats financiers, où l'on peut valablement tenir compte des informations sur les entités non réglementées pour vérifier la base de capital du groupe tout entier (voir le chapitre suivant), cela n'est pas envisageable lorsque l'on a affaire à des sociétés industrielles ou commerciales. Il est impossible d'étendre à ces dernières les règles et pratiques prudentielles que l'on peut appliquer aux entités financières non réglementées.

100. Le Groupe tripartite est d'avis que la meilleure façon de faire respecter les règles et pratiques prudentielles courantes par les entités financières réglementées qui font partie d'un conglomérat mixte consiste à appliquer une forme ou une autre de cloisonnement. À cette fin, le plus simple – à moins d'interdire purement et simplement les conglomérats mixtes – serait d'inciter ces groupes à instaurer une séparation juridique et administrative, par l'intermédiaire d'une société holding, entre leurs entités financières réglementées et leurs autres composantes, car cela permettrait alors aux autorités de contrôle de procéder à peu près de la même façon que dans le cas des conglomérats financiers. De même, il serait peut-être ainsi plus facile de localiser les dirigeants qui doivent satisfaire aux critères prudeniels de compétence et d'honorabilité. Il y aurait avantage dans bien des cas à favoriser le regroupement de toutes les entités financières dans une sous-composante du conglomérat, notamment pour faciliter l'application de toute restriction jugée nécessaire par les autorités de contrôle.

101. Par rapport aux conglomérats financiers, les conglomérats mixtes posent des problèmes qui peuvent exiger une approche radicalement différente de la part des responsables prudeniels. Par exemple, dès lors que la législation n'interdit pas à la société industrielle ou commerciale de contrôler l'entité réglementée, les autorités de contrôle doivent tenir compte du risque qui en découle pour la réputation de cette dernière – c'est-à-dire de son degré d'exposition aux effets de contagion en raison même de son appartenance au groupe. Ce risque peut être simplement d'ordre psychologique, s'il a pour point de départ la mauvaise publicité, ou tout autre problème du même genre, dont la société industrielle ou commerciale fait l'objet. Mais il peut aussi résulter, ce qui est plus inquiétant, des transactions financières entre les entités réglementées et les entités non financières et non réglementées du groupe. À cet égard, le conglomérat mixte diffère du conglomérat financier en ce qu'il offre des possibilités internes de financement de ses activités industrielles et commerciales. C'est pourquoi il est particulièrement important pour les autorités de contrôle de vérifier que la direction et les processus de décision des entités financières sont bien indépendants du reste du groupe (autrement dit que les opérations traitées le sont à des conditions conformes à celles du marché au moment considéré). Il existe certes une marge d'appréciation à cet égard, mais les responsables de la surveillance doivent néanmoins s'assurer que, en règle générale, les opérations intragroupes ne bénéficient pas de conditions sensiblement plus avantageuses que celles qui prévalent sur le marché, cette situation ne pouvant se justifier que dans des circonstances particulières.

102. Même lorsque les activités intragroupes sont conduites à des conditions «normales», il peut être utile de déterminer si la simple existence de transactions avec le reste du groupe risque d'avoir des répercussions négatives sur l'entité réglementée. À cette fin, les autorités doivent forcément se procurer certaines informations sur les sociétés non financières, mais il est important qu'elles ne s'aventurent pas au-delà de leur domaine de compétence, sous peine d'engendrer une situation de risque moral. Seules pourront donc être collectées les données qui présentent un intérêt pour la santé financière ou la sécurité des entités supervisées.

103. L'application des critères de compétence et d'honorabilité pose un autre problème en cas de demande d'agrément pour une entité faisant partie d'un conglomérat mixte. Il est possible, en effet, que les véritables dirigeants d'une entité réglementée soient en fait ceux de la société holding ou de l'entreprise commerciale ou industrielle située à la tête du groupe. Dans ce cas, les intéressés ne savent pas toujours ce qu'implique le fait de travailler dans le cadre d'un dispositif prudentiel; ils se sentent parfois mal à l'aise dans leurs rapports avec les autorités de contrôle et ils peuvent même être tentés d'ignorer les procédures de contrôle les plus élémentaires. Lorsqu'une personne n'est pas issue du secteur financier, il est certainement plus difficile de vérifier si elle remplit les critères de compétence et d'honorabilité lui permettant de diriger une entité réglementée. La séparation administrative des activités financières et non financières à l'intérieur d'un conglomérat mixte et le choix, pour les premières, de dirigeants ayant de solides antécédents professionnels dans ce secteur faciliteraient donc grandement la tâche des autorités prudentielles chargées de contrôler les entités réglementées.

IV. Adéquation des fonds propres

i) Différentes méthodes d'évaluation du niveau des fonds propres

104. Le double comptage ou les effets de levier excessifs évoqués dans le chapitre précédent sont le reflet du problème fondamental que posent les conglomérats financiers en matière d'évaluation du niveau des fonds propres. Sachant que les autorités de contrôle des banques, des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurances ont toutes une définition différente des fonds propres ainsi que des ratios de solvabilité et de liquidité, comment peut-on vérifier s'il y a suffisamment de capital dans le cas d'un groupe qui réunit des entités relevant de plusieurs secteurs financiers? Telle est la question examinée ici. Six techniques ont été envisagées à cette fin, qui sont décrites ci-après. Elles tiennent compte des points de départ différents qui caractérisent le contrôle consolidé et le contrôle individuel élargi, dit solo-plus. On s'est en effet efforcé de s'inspirer de ces deux approches pour mettre au point des méthodes prudentes et pratiques permettant d'évaluer le niveau des fonds propres d'un groupe et d'éliminer les problèmes de double comptage.

105. Pour comparer les mérites relatifs de chacune des techniques exposées ici, on a supposé au départ que toutes les filiales des sociétés mères sont détenues à 100%, que le capital est librement transférable au sein du groupe, que les différentes catégories de fonds propres réglementaires sont également acceptables et que toutes les sociétés concernées se livrent à des activités financières soumises à contrôle. Les effets obtenus sans ces hypothèses simplificatrices sont examinés dans les sections ii) à iv) du présent chapitre, notamment en ce qui concerne la mobilisation des excédents de fonds propres et leurs critères de prise en compte, les participations de moins de 100% et les entités non réglementées.

106. Des six techniques retenues au départ, le Groupe tripartite en a mis deux de côté en vue d'un examen plus approfondi pour les raisons données ci-après.

a) Consolidation comptable

107. La consolidation comptable consiste simplement à additionner les engagements de l'ensemble du groupe vis-à-vis des tiers, puis à les comparer au total des actifs du groupe selon des principes d'évaluation uniformes et à appliquer au résultat obtenu les normes de fonds propres de la société mère. Le groupe est considéré comme une seule unité économique, ce qui veut dire que tous les risques intragroupes sont calculés sur une base nette et que les excédents de capital dégagés par telle ou telle entité peuvent être mis à la disposition du groupe tout entier. La consolidation comptable tiendrait en principe compte des sociétés financières non réglementées qui font partie du groupe, mais pas des entités non financières. C'est la technique que l'on utilise pour évaluer le niveau des fonds propres des groupes bancaires; en Europe, elle pourra aussi être appliquée aux groupes homogènes pour lesquels les règles prudentielles ont été harmonisées (encore que certaines autorités de contrôle s'inquiètent à cet égard de l'occultation des risques intragroupes et de la transférabilité supposée des

excédents de capital). Pour les contrôleurs bancaires (et, au sein de l'Union européenne, pour les contrôleurs des entreprises d'investissement), le contrôle consolidé est déjà, ou est appelé à devenir, un élément majeur de la surveillance. Quelques-uns d'entre eux accordent davantage d'importance au contrôle consolidé qu'à toute forme de contrôle individuel. D'autres ne procèdent plus à aucun contrôle individuel, surtout dans le cas des conglomérats entièrement composés d'entités homogènes, tant que certaines conditions sont remplies (répartition satisfaisante du capital au regard des risques encourus par le groupe). Pour la plupart des responsables du secteur de l'assurance, toutefois, et plusieurs de leurs homologues dans le secteur des titres, l'approche solo-plus reste préférable, parce qu'ils considèrent que la consolidation présente des inconvénients (par exemple, association de bilans disparates soumis à des normes prudentielles différentes; problème de la mobilisation et de l'utilisation des excédents de fonds propres transférables entre sociétés du groupe; coûts supplémentaires).

108. Toutefois, étant donné la nature des engagements des compagnies d'assurances, la corrélation entre leurs risques d'actif et de passif¹⁴, la définition particulière de leurs normes de fonds propres et les différences qui existent dans les méthodes d'évaluation, le Groupe tripartite a conclu que la consolidation comptable n'est pas une bonne méthode à l'heure actuelle pour les groupes hétérogènes qui englobent à la fois des compagnies d'assurances, des banques et des entreprises d'investissement. Par conséquent, tout en reconnaissant que cette technique peut être utile pour le contrôle de groupes homogènes, il a décidé de l'écartier aux fins du présent rapport, qui a pour objet principal les groupes hétérogènes.

b) Calcul analytique des fonds propres

109. Cette technique tend à supposer que toutes les entités d'un conglomérat ont des activités financières soumises à contrôle. Elle repose sur le classement et l'agrégation des avoirs et des engagements en fonction du type de risque encouru (plutôt qu'en fonction de l'établissement auquel ils se rattachent) et sur l'élaboration de normes harmonisées pour le calcul des exigences de capital en ce qui concerne les risques communs aux banques, aux entreprises d'investissement et aux compagnies d'assurances (c'est-à-dire, principalement, les risques de crédit, de concentration, de marché et de change). D'autres ratios de fonds propres viennent compléter le dispositif pour tenir compte cette fois des risques propres à chaque secteur, ce qui donne au total la base de capital requise pour l'ensemble du groupe. Les risques communs doivent être couverts par des fonds propres jugés acceptables par les autorités de contrôle des trois secteurs, ce qui suppose la mise au point d'une norme commune. Les risques spécifiques sont couverts conformément aux règles en vigueur dans chaque secteur. Tout excédent de capital dégagé par une société du groupe doit satisfaire à la norme commune pour pouvoir être admis en couverture des risques spécifiques d'entités relevant d'un autre secteur financier. La

¹⁴ Dans certains pays, il est courant que les titulaires de contrats d'assurance – surtout d'assurance vie – supportent une partie du risque de placement de la compagnie. Par conséquent, si les actifs de l'assureur diminuent, en raison par exemple d'une baisse générale de leurs prix, il est probable que les engagements diminueront eux aussi. Cette corrélation ne s'observe pas normalement dans le secteur bancaire.

norme commune doit aussi tenir compte de la corrélation entre différents types de risques au sein d'un groupe hétérogène. À l'heure actuelle, le «calcul analytique des fonds propres» est une technique purement théorique; elle ne figure pas parmi les moyens de contrôle utilisés dans la pratique. Certains membres du Groupe tripartite ont estimé qu'elle était a priori intéressante pour le long terme, mais d'autres se sont montrés circonspects quant aux éventuels transferts de fonds propres entre sociétés; ils se sont également demandés si les résultats obtenus seraient suffisamment satisfaisants pour justifier les ressources qu'une technique aussi complexe ne manquerait pas d'exiger en matière de surveillance. Finalement, tous les membres ont reconnu qu'il ne fallait pas totalement écarter la méthode du «calcul analytique des fonds propres», mais que sa mise en œuvre n'était pas envisageable dans l'avenir immédiat. Elle ne fait donc l'objet d'aucun autre développement dans le présent rapport.

110. Quatre autres techniques d'évaluation du niveau des fonds propres dans les conglomérats financiers ont été étudiées de façon plus détaillée:

- l'approche prudentielle analytique,
- l'agrégation en fonction des risques,
- la déduction totale,
- la déduction en fonction des risques.

Chacune d'elle est décrite ci-après.

c) Approche prudentielle «analytique» (sur la base des comptes/données prudentielles consolidés)

111. L'approche prudentielle «analytique» s'appuie sur les comptes consolidés¹⁵ du conglomérat financier au niveau de la société mère. Elle se superpose au contrôle individuel des entités du groupe et aux normes imposés par les différentes autorités prudentielles, qui restent inchangés. Autrement dit, l'autorité de surveillance de la société mère vérifie les données prudentielles du conglomérat financier à l'aide d'informations communiquées par les autres responsables.

112. Pour les besoins du contrôle, les engagements de bilan et de hors bilan, consolidés, sont classés en quatre catégories correspondant au régime prudentiel des différentes entités considérées: banques, compagnies d'assurances, entreprises d'investissement, sociétés non soumises à contrôle. Les ratios de fonds propres sont ensuite calculés par les autorités de contrôle respectives des trois types d'entités réglementées (sont également prises en compte les sociétés non réglementées qui ont des activités analogues à celles des sociétés réglementées), puis additionnés (on notera que ces ratios peuvent être différents de ceux qui s'appliquent individuellement en raison de l'élimination des risques intragroupes). On compare enfin le résultat obtenu avec la somme des fonds propres du groupe (tels

¹⁵ Aux fins du présent rapport, on a supposé que la coexistence de différentes méthodes d'évaluation n'est pas un obstacle à la consolidation. Telle est la conclusion à laquelle est parvenu le Groupe de travail sur les conglomérats financiers de la Fédération européenne des experts comptables dans un rapport à la Commission européenne (*The form and content of the consolidated financial statements of financial conglomerates*, décembre 1993). Le Groupe tripartite lui-même ne s'est pas penché sur cette question.

qu'ils ont été calculés par les différentes autorités), sachant que chaque type de risques (activités bancaires, opérations sur titres, assurances) doit être couvert par des fonds propres répondant aux conditions requises à cette fin dans le secteur concerné.

113. Une variante de cette méthode – qui donnerait à peu près le même résultat – consiste à déduire du capital de la société mère les ratios de fonds propres de ses filiales réglementées qui relèvent d'autres secteurs financiers (et les ratios de fonds propres théoriques des filiales non réglementées qui ont des activités analogues à celles des entités réglementées), puis à rapporter ce résultat aux exigences de fonds propres correspondant aux activités de la société mère et des filiales appartenant au même secteur. C'est peut-être la meilleure façon de procéder lorsque le groupe a une activité financière dominante et que cette activité est celle de la société mère (ce qui est très souvent le cas). Il incombe alors au responsable prudentiel de la société mère de calculer et de vérifier les exigences de fonds propres pour l'ensemble du groupe. Cela sans préjudice des responsabilités des autorités chargées des contrôles individuels, lesquelles conservent toutes leurs attributions légales¹⁶.

114. L'approche prudentielle «analytique» tient compte des sociétés non réglementées qui ont des activités analogues à celles des sociétés soumises à contrôle (par exemple, crédit-bail, affacturage et réassurance), en leur appliquant un ratio de fonds propres théorique calculé en fonction des normes en vigueur dans le secteur concerné¹⁷. Les autres entités non réglementées ne sont pas prises en considération.

115. Vu qu'elle repose sur des données relatives à l'ensemble du groupe, l'approche prudentielle analytique – comme la consolidation comptable – envisage le conglomérat comme une seule entité économique et suppose implicitement que les excédents de capital peuvent être librement transférés d'une entité à l'autre (qu'il s'agisse de filiales à 100% ou non – voir la section ii) de ce chapitre). Toutefois, il faudrait sans doute prévoir un contrôle distinct – confié à l'organisme de surveillance de la société mère – pour s'assurer qu'il n'y a pas d'obstacles particuliers à ce transfert et que les risques encourus dans les différents secteurs d'activité sont couverts par des fonds propres de nature et de montant appropriés (autrement dit, que les risques et les fonds propres sont répartis de façon satisfaisante à l'intérieur du groupe). En outre, l'approche prudentielle analytique ramène automatiquement à une base nette tous les risques intragroupes (au bilan et hors bilan), au lieu de laisser aux autorités de contrôle le soin de faire ce travail. Certains membres du Groupe tripartite estiment que l'utilisation de données vérifiées (comptes du groupe et données hors bilan), plutôt que de chiffres fournis tels quels, constitue une assurance supplémentaire pour les responsables prudentiels.

¹⁶ De l'avis d'une petite minorité du Groupe tripartite, toutefois, si l'autorité de contrôle de la société mère est chargée de calculer et de vérifier les exigences de capital de l'ensemble du groupe, il est à craindre que les contrôles individuels aient tendance à se relâcher au fil du temps.

¹⁷ On pourrait également s'inspirer dans ces cas-là des obligations imposées par le marché aux entreprises pour obtenir une excellente notation de crédit et avoir ainsi facilement accès à des sources de financement avantageuses.

d) Agrégation en fonction des risques

116. Dans sa forme la plus simple, cette méthode additionne les ratios de fonds propres des diverses sociétés du groupe et compare le résultat avec le capital du groupe. Ainsi, dans un conglomérat composé d'une banque mère ayant pour filiales des compagnies d'assurances et des entreprises d'investissement, le ratio de fonds propres de la banque serait ajouté à ceux des compagnies d'assurances et des entreprises d'investissement (tels que calculés par leurs autorités de contrôle respectives) et le résultat obtenu rapporté au capital du groupe pour vérifier si celui-ci est suffisant. Lorsque les filiales sont comptabilisées à leur coût d'acquisition par la société mère, on peut tout simplement, pour calculer les fonds propres du groupe, additionner les fonds propres de la société mère et ceux des filiales, puis déduire du résultat la valeur comptable des participations dans les filiales. On peut aussi, quelle que soit la méthode de comptabilisation des filiales, calculer le capital externe du groupe en ajoutant le capital externe réglementaire de la société mère et celui de toute filiale, à savoir dans ce dernier cas le capital:

- qui «appartient» ou non au groupe et peut être admis aux fins des obligations de fonds propres applicables individuellement à la filiale (lesquelles ne tiennent pas compte des fonds propres fournis par le groupe); ou
- qui «appartient» au groupe (par exemple, la part du groupe dans les bénéfices non répartis affectés aux réserves), n'a pas été pris en compte dans les fonds propres de la société mère (notamment parce que la participation dans la filiale est comptabilisée au coût historique), n'est pas visé par les dispositions précédentes et peut être transféré, directement ou indirectement, à d'autres sociétés du groupe le considérant comme admissible.

117. Dans ce contexte, le capital «externe» s'entend des fonds propres qui ne proviennent pas d'une autre partie du groupe; il comprend donc les participations minoritaires, les dettes à l'égard des tiers et les bénéfices non répartis résultant de transactions avec des tiers. Le capital qui «appartient» au groupe est celui qui devrait en principe lui revenir en cas de liquidation ou de cession de la filiale; il exclut donc, par exemple, les bénéfices non répartis affectés aux réserves qui reviendraient aux actionnaires minoritaires. L'expression «peut être transféré» vise à exclure les sommes soumises au contrôle des changes, à des retenues fiscales et autres mesures du même genre. On notera que l'interprétation assez stricte des intérêts minoritaires et de la transférabilité du capital n'est pas inhérente à la méthode d'agrégation en fonction des risques; on pourrait très bien l'assouplir pour donner une définition plus large du capital externe. En plus des calculs qui précèdent, on pourrait examiner la structure du capital pour s'assurer que les risques dépendant de chaque branche – banque, titres, assurance – sont couverts par des fonds propres conformes aux critères établis à cette fin par les autorités de contrôle respectives, encore que cette vérification devrait normalement être faite dans le cadre des contrôles individuels sur lesquels repose l'agrégation.

118. Cette forme d'agrégation en fonction des risques présente beaucoup de similitudes avec l'approche prudentielle analytique. Comme cette dernière, elle traite chaque catégorie de risques en fonction des règles prudentielles respectivement applicables, ce qui évite d'avoir affaire à un autre corps de réglementations. Leur principale différence tient au fait que l'approche prudentielle

analytique prend pour base les comptes consolidés, alors que la méthode de l'agrégation utilise les données recueillies par les autorités de contrôle dans l'exercice normal de leurs fonctions; on peut donc y avoir recours lorsqu'on ne dispose pas de comptes consolidés¹⁸. Pour la même raison, l'approche prudentielle analytique ramène automatiquement les risques intragroupes à une base nette, tandis que l'agrégation ne traite pas spécifiquement ces risques (mais rien n'empêche de les calculer ultérieurement en valeur nette, si besoin est).

119. Dans une version plus stricte, qui se rapproche conceptuellement de la méthode de la déduction totale décrite ci-après, l'agrégation suppose que l'on tienne compte des normes maximales de fonds propres de chaque filiale au sein du groupe. Pour une filiale soumise à contrôle, il s'agit soit du ratio effectif de fonds propres individuellement applicable, soit de la participation du groupe dans cette filiale si cette valeur est supérieure. Le résultat ainsi obtenu pour toutes les filiales est ensuite ajouté au ratio de fonds propres réglementaire de la société mère elle-même pour calculer le ratio de fonds propres du groupe tout entier. C'est ce chiffre que le régulateur principal ou coordonnateur compare enfin au capital externe du groupe (tel que décrit ci-dessus).

120. Si l'agrégation en fonction des risques révèle une insuffisance de capital, le régulateur principal/coordonnateur doit se mettre en rapport avec les autres autorités de contrôle compétentes pour se procurer les renseignements qui lui permettront de décider s'il convient de prendre des mesures correctives ou si la situation peut être acceptée telle quelle du fait de son caractère manifestement temporaire ou pour toute autre raison.

121. Dans le cas des filiales non soumises à contrôle, le régulateur principal/coordonnateur doit normalement inclure dans l'agrégation une somme représentant la participation du groupe dans la filiale, plus, dans l'éventualité peu probable où celle-ci aurait une situation nette déficitaire, le montant de ce déficit (montant «A»). Toutefois, si la filiale non soumise à contrôle a des activités très comparables à celles d'une filiale réglementée, le régulateur principal/coordonnateur peut aussi décider de lui appliquer un ratio de fonds propres théorique et d'inclure ce chiffre dans l'agrégation s'il est supérieur à «A».

e) Déduction totale

122. La méthode de la déduction totale consiste à défalquer des fonds propres de la société mère la valeur comptable de toutes ses participations dans les filiales; certains organes de contrôle recommandent aussi de déduire toute insuffisance de capital que pourraient présenter les filiales (par rapport aux normes de fonds propres qui leur sont appliquées individuellement). En d'autres termes, le responsable du contrôle attribue une valeur nulle, ou dans quelques cas une valeur négative, aux participations de la société mère. Le résultat est ensuite comparé avec le ratio de fonds propres individuel de la société mère, calculé selon les règles prudentielles dont elle relève. Les autorités de

¹⁸ Conformément aux normes comptables internationales, les sociétés sont normalement tenues d'établir des comptes consolidés.

contrôle qui utilisent cette méthode s'appuient sur les normes de fonds propres de leurs homologues pour déceler toute insuffisance de capital au niveau des filiales; il n'y a pas de moyen évident de prendre en compte les entités réglementées sous-capitalisées dans l'évaluation des risques à l'échelle du groupe.

123. Tant que l'autorité de contrôle de la société mère vérifie que le capital de la filiale répond au moins aux obligations réglementaires (ou, comme indiqué ci-dessus, qu'une déduction supplémentaire est faite en cas d'insuffisance), la déduction totale donne d'aussi bons résultats que les autres techniques en ce qui concerne l'élimination des doubles comptages. C'est une méthode prudente, simple à appliquer et, intérêt non négligeable pour certaines autorités boursières, elle reconnaît qu'une société mère n'est pas tenue de renflouer ses filiales en cas de difficulté. En revanche, elle ne permet pas d'évaluer globalement les risques au niveau de la société mère ou du groupe, et elle ne donne à ceux-ci aucun avantage pour tout excédent de capital constaté dans les filiales. De ce fait, les sociétés mères ne sont nullement incitées à faire en sorte que leurs filiales aient davantage de fonds propres que le montant jugé adéquat. La déduction totale aurait même tendance à reconnaître intrinsèquement qu'il n'est pas toujours possible pour la société mère de prélever du capital sur une filiale soumise à contrôle (point qui sera développé plus loin dans ce chapitre).

f) Déduction en fonction des risques

124. La méthode de la déduction en fonction des risques passe en revue toutes les sociétés du groupe les unes après les autres depuis l'échelon le plus bas. Elle utilise les données prudentielles pour les actifs et les engagements, mais remplace la valeur de toutes les participations dans les filiales par un montant calculé comme suit:

- fonds propres de la filiale évalués selon la méthode solo-plus applicable, moins
- ratio de fonds propres de la filiale,
- le tout multiplié par la part détenue dans le capital social de la filiale (par exemple, 60% pour une participation de 60%).

125. Lorsque l'on a recours à la mise en équivalence, cela revient tout simplement à comptabiliser, au niveau de la société mère, les fonds propres de la filiale minorés du ratio de solvabilité qui s'applique à cette dernière (cf. exemple J de l'annexe III). En cas d'insuffisance de capital, le montant du déficit peut être attribué à la société mère soit intégralement, soit au prorata de sa participation comme il est décrit au paragraphe 124 ci-dessus (pour l'imputation des excédents).

126. On peut affiner cette méthode en excluant tous les «fonds propres» qui i) ne sont pas attribuables à la société mère, ii) représentent des réserves ou autres éléments de capital non librement transférables à la société mère, ou iii) correspondent à une retenue fiscale ou à tout autre impôt susceptible de devenir exigible en cas de transfert de ressources. En outre, la valeur des actions de la filiale peut être limitée à leur valeur de réalisation (après impôts), c'est-à-dire au prix que l'on en tirerait si elles faisaient l'objet d'une cession ou d'un transfert aux conditions du marché.

127. En d'autres termes, contrairement à la déduction totale, cette méthode permet à la société mère de prendre en compte, le cas échéant, sa part des excédents de capital dégagés par les filiales. Toutefois, si l'on applique les dispositions du paragraphe précédent, cela n'est possible qu'à condition de pouvoir démontrer à l'autorité de contrôle que l'excédent de capital comptabilisé est à la fois mobilisable et de nature à être pris en compte.

128. L'approche est très comparable à celle de l'agrégation en fonction des risques, puisque l'on ajoute les fonds propres de chaque filiale à ceux de la société mère et que l'on utilise dans les deux cas les données prudentielles et non les données comptables. Mais les exigences de capital des filiales ne sont pas traitées de la même façon: au lieu d'être additionnées et rapportées aux fonds propres du groupe, elles sont ici directement retranchées des fonds propres de chaque filiale. On peut donc facilement s'assurer que les risques encourus dans chaque secteur (assurance, banque ou titres) sont couverts par du capital jugé adapté à cette fin par chacune des autorités de contrôle compétentes.

129. Si elle applique en outre les dispositions supplémentaires exposées au paragraphe 126 ci-dessus, l'autorité de contrôle de la société mère ou du groupe peut déterminer si les excédents de capital éventuels des filiales sont entièrement mobilisables et aptes à être transférés à la société mère ou à une autre partie du groupe, et si le type de fonds propres dont il s'agit serait acceptable dans le cadre d'un transfert à un tiers.

Conclusions

130. Le Groupe tripartite a décidé que les techniques c), d) et f) ci-dessus (approche prudentielle analytique, version simple de l'agrégation en fonction des risques et déduction en fonction des risques) sont toutes à même, en principe, de parvenir aux objectifs recherchés, à savoir: donner une vision exacte des risques encourus et de leur protection en capital dans l'ensemble d'un groupe financier hétérogène, et éliminer les doubles comptages de fonds propres. La technique e), c'est-à-dire la déduction totale, apporte une solution efficace et prudente au problème des doubles comptages, mais elle ne permet pas d'évaluer globalement les risques au niveau du groupe. On peut en dire autant de la variante plus stricte de l'agrégation en fonction des risques exposée au paragraphe 119. Dans une situation simple (pas d'entités non réglementées, différentes formes de capital jugées acceptables, possibilité de transférer librement le capital à l'intérieur du groupe et contrôle à 100% de toutes les filiales), le Groupe tripartite a également conclu que les techniques c), d) et f) donneraient sans doute des résultats identiques (ou très comparables). Les exemples A à C exposés à l'annexe III confirment cette conclusion pour des cas types simplifiés. Il est donc proposé que ces trois techniques – une fois adaptées pour pouvoir faire face à divers problèmes abordés dans le reste du chapitre – servent de base à un ensemble de règles minimales pour l'évaluation du niveau des fonds propres des conglomérats financiers, et il serait éminemment souhaitable qu'elles puissent faire l'objet d'une certaine forme de reconnaissance mutuelle. La déduction totale peut elle aussi être considérée comme une méthode efficace pour prévenir les doubles comptages, mais elle ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des risques encourus par le conglomérat financier.

131. Dans les cas plus complexes, qui sont aussi plus courants, l'évaluation des fonds propres soulève deux grandes questions:

- participations dans les filiales: est-il possible de mobiliser et de transférer les excédents de capital?
- adéquation des fonds propres au niveau du groupe: quels sont les critères de prise en compte des fonds propres aux fins des transferts intragroupes?

Deux autres problèmes d'ordre plus général doivent également être envisagés:

- sociétés holding non réglementées/filiales non réglementées;
- répartition des responsabilités entre autorités prudentielles.

Si l'approche prudentielle analytique, l'agrégation en fonction des risques et la déduction en fonction des risques offrent toutes trois un cadre de référence approprié pour aborder ces questions, elles ne fournissent pas automatiquement les solutions à mettre en œuvre dans la pratique. Le Groupe s'est donc longuement penché sur ces problèmes; on trouvera ci-après un compte rendu de ses discussions et conclusions à cet égard.

ii) Participations de moins de 100%: mobilisation des excédents de capital dégagés par les filiales

132. Le Groupe tripartite a longuement examiné la façon dont il conviendrait d'envisager la participation d'une société mère dans une filiale financière qu'elle ne détient pas à 100%, en ce qui concerne:

- la responsabilité de la société mère eu égard aux déficits de fonds propres de la filiale par rapport aux normes prudentielles;
- l'évaluation dans le bilan de la société mère de la participation détenue dans la filiale;
- l'évaluation du niveau des fonds propres de l'ensemble du groupe et l'élimination des doubles comptages.

Plusieurs questions se posent en particulier à cet égard :

- en cas de déficit de fonds propres, quelle est la responsabilité de la société mère? Cette responsabilité doit-elle être fonction de l'ampleur de sa participation et de la répartition du reste du capital (y compris entre d'autres institutions financières réglementées et des sociétés actionnaires non réglementées)? Si oui, selon quelles modalités?
- en cas d'excédent de capital, dans quelle mesure la société mère peut-elle en tenir compte pour couvrir ses risques ou remplir ses obligations prudentielles?
- est-il possible de transférer des excédents de capital d'une société dépendante détenue à moins de 100% à la société mère et d'une société dépendante à une société sœur (via la société mère), compte tenu des dispositions juridiques, fiscales ou prudentielles applicables à l'affectation des fonds propres excédentaires?

133. Lorsqu'une société mère détient 100% du capital et des droits de vote d'une filiale, les fonds propres de cette filiale en sus des exigences prudentielles peuvent normalement être mis à la disposition de la société mère (et, partant, d'autres entités du groupe), sous réserve des restrictions qui pourraient s'appliquer par ailleurs (dispositions juridiques ou fiscales, ou contrôle des changes, par exemple). Si le capital excédentaire de la filiale, par rapport à ses normes de fonds propres, est d'un type jugé acceptable par les autorités de contrôle de la société mère et qu'aucune restriction en vigueur ou prévisible ne fait obstacle à son transfert, on peut en effet raisonnablement considérer que la société mère ou toute autre entité du groupe peut en disposer pour couvrir ses risques¹⁹.

134. La situation est toutefois moins claire lorsque la société dépendante a des actionnaires extérieurs au groupe. Plusieurs cas de figure peuvent se présenter, répertoriés en trois catégories:

- filiales sur lesquelles le groupe exerce un *contrôle* à travers une participation *de plus de 50%* du capital ou des droits de vote, ou par le biais d'un arrangement contractuel ou autre;
- «entreprises associées» qui ne sont pas contrôlées par le groupe mais sur lesquelles ce dernier exerce une *influence notable* (participation comprise *entre 20 et 50%* du capital ou des droits de vote);
- simples participations minoritaires dans des entreprises sur lesquelles le groupe n'a *ni pouvoir de contrôle ni influence notable* (participation *de moins de 20%* du capital ou des droits de vote).

135. L'intégration globale ou proportionnelle de ces divers niveaux de participation aux fins de l'évaluation des fonds propres de l'ensemble d'un groupe a été la question centrale du débat. Autrement dit, le Groupe tripartite s'est demandé, d'un côté, quelle est la part de risques qu'un actionnaire peut être tenu de couvrir en capital dans une société dont il n'est que l'un des copropriétaires et, de l'autre, quelle est la part des excédents de capital éventuels qui peut lui être attribuée pour couvrir ses propres risques. Le Groupe tripartite a décidé que la réponse à ces questions dépend en partie de la catégorie à laquelle appartient l'entreprise considérée (voir ci-dessus).

136. Les participations minoritaires (moins de 20%) dans des sociétés sur lesquelles le groupe n'a ni pouvoir de contrôle ni influence notable ne posent pas de problème. De l'avis général, comme il s'agit de petites participations qui ne sont pas consolidées dans les comptes du groupe, elles doivent normalement être traitées selon les procédures d'évaluation des fonds propres applicables individuellement à la société mère. Leur intégration globale ou proportionnelle afin d'évaluer l'adéquation des fonds propres de l'ensemble du groupe ne se justifierait que dans des circonstances exceptionnelles.

¹⁹ Il existe certaines exceptions auxquelles les autorités de contrôle de la société mère doivent prendre garde, notamment les créances subordonnées et, chez les assureurs vie, les «réserves bénéficiaires», qui ne sont pas automatiquement disponibles.

137. Dans le cas des «entreprises associées», les membres du Groupe tripartite estiment que la part du groupe dans le capital de la société considérée (et la même proportion des exigences de fonds propres de cette dernière) devrait toujours être incluse dans le calcul des fonds propres à l'échelle du groupe. En d'autres termes, le Groupe tripartite recommande généralement le principe de l'intégration proportionnelle lorsque la société mère ou le groupe exerce ce qui est jugé être une influence «notable» sur la filiale, sous réserve des conditions exposées dans la suite de cette section et dans la section suivante du chapitre en ce qui concerne la mobilisation des fonds propres et leurs critères d'admission. Certains membres du Groupe souhaiteraient toutefois ajouter, s'il apparaît que le groupe assure à lui seul la solvabilité d'une «entreprise associée», qu'il faudrait alors prendre en compte la totalité des obligations de fonds propres de cette dernière (lorsqu'elles sont supérieures à la participation du groupe) dans l'évaluation du niveau des fonds propres à l'échelle du groupe. L'importance relative des parts détenues par des tiers et l'identité de ces actionnaires pourraient aussi avoir une incidence sur le choix du traitement à appliquer.

138. Des divergences de vues sont apparues en ce qui concerne les filiales qui ne sont pas détenues à 100% mais sur lesquelles le groupe exerce effectivement un pouvoir de contrôle (à travers une participation de plus de 50% du capital ou des droits de vote, ou par le biais d'un arrangement contractuel ou autre). Certains membres estiment qu'il convient de tenir compte intégralement de ces participations majoritaires (capital et risques y compris) dans l'évaluation des fonds propres du groupe; d'autres défendent le principe de l'intégration proportionnelle.

139. Ceux qui préconisent l'intégration globale et sans réserve des participations majoritaires avancent les arguments suivants:

- la logique du «démembrement» ou de la valeur liquidative n'est pas compatible avec les hypothèses sur lesquelles repose le dispositif prudentiel de nombreux organes de contrôle. Si elle devait prévaloir, certaines autorités de contrôle des banques et des compagnies d'assurances, par exemple, se verraient obligées d'opter pour l'évaluation de tous les actifs aux prix du marché;
- du point de vue de la continuité de l'activité, l'intégration globale est plus rationnelle que l'intégration proportionnelle pour le calcul des fonds propres du groupe tout entier, car elle reconnaît la possibilité pour l'actionnaire majoritaire de transférer des actifs négociables ou d'octroyer des prêts subordonnés à l'intérieur du groupe (encore que les responsables prudentiels puissent s'opposer à certaines transactions intragroupes);
- pour la société mère, la responsabilité que confère une participation majoritaire dans une filiale va au-delà du simple apport de capital qu'elle représente et s'étend même dans bien des cas à l'ensemble des risques encourus par la filiale; de même, une participation majoritaire confère un pouvoir de contrôle sur les fonds propres de la filiale qui va au-delà du capital investi: elle donne d'importants moyens d'action sur la structure et la restructuration du capital de la filiale, sous réserve des droits des actionnaires minoritaires;

- si l'on a des doutes quant à la possibilité pour la société mère ou le groupe de mobiliser les excédents de capital d'une filiale sous contrôle majoritaire, ces doutes portent aussi bien, en réalité, sur la fraction de l'excédent attribuable aux tiers que sur celle qui revient au groupe;
- l'intégration globale des participations majoritaires est conforme aux normes comptables internationales, et il est souhaitable de faire concorder autant que possible les règles comptables et les règles prudentielles, étant donné notamment l'exactitude et les garanties qu'apportent les comptes vérifiés; les raisons qui justifient, sur le plan comptable, la prise en compte de l'intégralité des participations majoritaires sont également valables d'un point de vue prudentiel²⁰;
- l'intégration globale est conforme aux normes de contrôle bancaire qui font l'objet d'accords internationaux; de fait, dans l'accord de Bâle comme dans les directives de l'Union européenne, les autorités de contrôle des banques reconnaissent expressément que les intérêts minoritaires font partie du capital comptabilisé au niveau du groupe;
- le contrôle individuel des entreprises au sein d'un groupe garantit que les intérêts minoritaires d'une entité (ou toute autre forme de capital excédentaire) ne pourront en aucun cas être utilisés pour compenser un déficit dans une autre entité.

140. D'autres membres du Groupe tripartite estiment que l'intégration globale n'est pas une bonne solution, car il faut tout d'abord s'assurer qu'il est possible de mobiliser et d'affecter les excédents de capital des filiales. D'après eux, il est hors de question d'inclure dans le capital réglementaire de la société mère tout excédent de fonds propres constaté dans une filiale s'il n'est pas absolument sûr que cette filiale est à même de transférer ledit excédent à d'autres entités du groupe. En tenant compte au niveau du groupe d'excédents dégagés par des filiales qui ne remplissent pas les conditions requises pour être affectés à la société mère ou qui risquent de ne pas pouvoir lui être transférés, on pourrait en effet donner un sentiment de confiance illusoire sur le groupe. Le seul intérêt d'un excédent non transférable est de pouvoir amortir les pertes exceptionnelles qui pourraient éventuellement se produire dans la même filiale, mais cela, dans l'esprit de ceux qui ne sont pas partisans de l'intégration globale, ne justifie pas en soi sa prise en compte dans le capital du groupe qui, par définition, doit pouvoir être attribué au groupe tout entier et effectivement mis à sa disposition.

141. En ce qui concerne la répartition du capital, la question est en fait de savoir s'il convient, aux fins de l'évaluation des fonds propres à l'échelle du groupe, de considérer comme une forme de capital acceptable les excédents de fonds propres attribuables à des tiers. Si tel est le cas, cela signifie que l'on peut utiliser ces capitaux supplémentaires pour compenser ce qui serait autrement considéré comme un cas de double comptage entre une société mère et une filiale contrôlée à 100%. Pour éviter

²⁰ Si le Groupe interprète correctement les principes comptables généralement reconnus, ce n'est que lorsque des contraintes graves et durables empêchent sérieusement la société mère d'exercer ses droits sur une filiale que celle-ci ne doit pas être intégrée dans les comptes consolidés.

que le groupe/la société mère ne profite de cette situation, il faudrait déduire le montant des participations de sa base de capital réglementaire ou s'assurer par tout autre moyen de la bonne répartition du capital au sein du groupe. Toutefois, les partisans de l'intégration globale estimeraient quant à eux que tous les excédents de capital des filiales sont effectivement à la disposition de la société mère/du groupe et qu'à l'échelle de cette dernière/ce dernier les excédents attribuables à des tiers peuvent également servir à couvrir les déficits potentiels d'entités non réglementées dès lors qu'elles sont intégralement prises en compte au niveau de la société mère/du groupe.

142. Les tenants de l'approche proportionnelle se demandent également si le contrôle individuel des entités d'un groupe empêcherait réellement l'utilisation d'excédents de capital attribuables à des tiers pour couvrir les déficits potentiels (par rapport à des normes théoriques) d'entités non réglementées. La situation à laquelle ils pensent est celle où l'intégration globale d'une société mère et d'une filiale partielle réglementée révèle un excédent imputable à cette filiale (voir l'exemple E de l'annexe III). À supposer qu'une deuxième filiale, celle-là non réglementée et sous-capitalisée, soit prise en compte dans l'évaluation des fonds propres de l'ensemble du groupe, l'intégration globale pourrait quand même faire ressortir un excédent à ce niveau-là, car l'excédent de la première filiale masquerait le déficit de la seconde. Cela ne pourrait pas se produire avec l'intégration proportionnelle qui, comme son nom l'indique, tiendrait uniquement compte de la fraction de l'excédent attribuable au groupe.

143. Quant au problème de la disponibilité des fonds propres, il existe un certain nombre de circonstances qui peuvent priver un groupe de tout ou partie d'un excédent de capital: distribution des bénéfices, imposition des dividendes, contrôle des changes, prélèvements libératoires, dispositions contractuelles des accords de prêts, restrictions juridiques, droits des créanciers, réglementations prudentielles individuelles (ratio requis entre la 1^{re} et la 2^e catégories de fonds propres, limitation des retraits de capital, etc.) et relations avec les intérêts minoritaires en sont autant d'exemples. En outre, dans le cas où les excédents d'une filiale proviennent de l'émission de titres subordonnés (voir l'exemple H de l'annexe III), on peut considérer qu'ils ne remplissent pas les conditions requises pour pouvoir être attribués à l'ensemble du groupe (à moins que la dette en question ne soit aussi subordonnée aux engagements de la société mère). Et l'on peut ajouter que les ressources non transférables de certaines entités du groupe n'aideront pas la société mère à secourir une filiale en difficulté, qu'elles n'empêcheront pas celle-ci d'être mise en liquidation et qu'elles ne seront finalement d'aucune utilité à la société mère si son propre capital devient insuffisant (au cas où elle serait obligée de rayer de son bilan les investissements réalisés dans des filiales en crise).

144. Nombre des obstacles à la mobilisation (c'est-à-dire à la libre circulation) des fonds propres excédentaires peuvent s'appliquer de la même façon à la fraction de l'excédent attribuable à la société mère et à celle qui revient à un actionnaire minoritaire. Mais il est vrai que pour ceux qui défendent le principe de la proportionnalité, le fait même qu'une partie de l'excédent soit attribuable à un tiers constitue déjà en soi un frein à la libre circulation du capital.

145. L'exemple F de l'annexe III montre que lorsqu'une filiale non détenue à 100% dégage un excédent de capital, l'intégration globale n'est peut-être pas la solution la plus prudente. Quand une société mère accroît sa participation dans une filiale qui a un excédent de capital, elle oblige ses autorités de contrôle à passer de l'intégration proportionnelle à l'intégration globale (puisqu'elle est maintenant considérée comme l'actionnaire majoritaire de la filiale). Mais bien qu'elle ait pris des risques supplémentaires, l'évaluation du niveau des fonds propres à l'échelle du groupe fait ressortir un excédent de capital encore plus important car il a été tenu compte intégralement de l'excédent de la filiale. Les partisans de cette méthode prétendent toutefois qu'elle reflète exactement la situation envisagée dans l'optique de la continuité de l'activité, puisque la participation accrue de la société mère dans la filiale lui confère une influence prédominante sur le capital excédentaire de cette dernière. D'où l'avis que la totalité de l'excédent peut effectivement être mobilisée par le groupe.

146. Cela dit, l'intégration globale ne profite pas toujours nécessairement à la société mère. Si la filiale de l'exemple F avait un déficit de fonds propres, ce mode de calcul aurait pour effet de faire remonter l'intégralité du déficit au niveau du groupe, dont le capital deviendrait ainsi probablement insuffisant. Dans cette optique, autrement dit, c'est à l'actionnaire majoritaire qu'il revient de combler la totalité du déficit. Avec la méthode proportionnelle, en revanche, on constaterait peut-être encore un excédent pour l'ensemble du groupe.

147. Certains membres du Groupe tripartite attirent l'attention sur ce qu'ils jugent être un inconvénient non négligeable de l'intégration globale. Ils estiment que si les excédents de capital de filiales non détenues à 100% sont pris en compte en totalité au niveau du groupe, cela peut contribuer à occulter des cas de doubles comptages. D'après eux, en effet, l'intégration globale d'un excédent au niveau d'une filiale (non détenue à 100%) peut servir à masquer le double emploi des fonds propres entre une société mère et une autre filiale (détenue à 100%) (voir l'exemple D de l'annexe III). Face à un cas de double comptage manifeste entre la société mère et la filiale détenue à 100%, il est certain que le responsable prudentiel de la société mère lui enjoindrait d'augmenter ses fonds propres ou de réduire ses risques. Mais si le double comptage n'apparaît pas de façon évidente parce qu'il est tenu compte intégralement de l'excédent de la filiale non détenue à 100%, l'intervention des autorités ne semble plus justifiée. Dans cette situation, on peut dire que la société mère/le groupe bénéficie – certes indirectement – de la totalité de l'excédent de la deuxième filiale. Pour empêcher que cela se produise, il faudrait que le responsable prudentiel de la société mère déduise le montant de la participation de la base de capital réglementaire de cette dernière ou s'assure par tout autre moyen de la bonne répartition du capital au sein du groupe. Mais cela n'empêcherait pas pour autant les partisans de l'intégration globale de considérer que la totalité de l'excédent est effectivement disponible pour la société mère/le groupe.

148. Certains membres du Groupe tripartite ont fait remarquer que l'on pourrait aussi bien opter pour l'imputation intégrale des déficits de fonds propres, tout en retenant le principe de l'intégration proportionnelle pour les excédents. Cette approche *asymétrique* ne manquerait pas de cohérence puisqu'elle garantirait dans tous les cas un maximum de prudence, au lieu d'appliquer

systématiquement le même traitement à toutes les situations, quel que soit le résultat. Elle donnerait au moins la possibilité à la société mère, en tant qu'actionnaire majoritaire, de combler le déficit d'une filiale, même si elle n'était finalement pas obligée de le faire. Dans certains cas, l'imputation intégrale des déficits surestimerait sans doute la responsabilité qui incombe en dernier ressort à la société mère vis-à-vis de ses filiales, mais pour les partisans de l'approche asymétrique, cela serait infiniment préférable à la méthode proportionnelle qui, elle, sous-estime par contre manifestement les obligations de la société mère face à un risque de contagion. D'autre part, il serait probablement assez rare qu'un actionnaire majoritaire laisse une de ses filiales faire faillite simplement parce que les actionnaires minoritaires ne veulent pas injecter de fonds supplémentaires. Là encore, c'est la nécessité de se placer dans l'optique du groupe tout entier et de considérer ce dernier comme une seule unité économique, plutôt que comme un assemblage d'entités individuelles, qui prévaut. Jusqu'à un certain point, on pourrait dire que les responsables prudents devraient davantage se préoccuper de la position de solvabilité de l'ensemble d'un conglomérat financier que de la somme des exigences de fonds propres des entités qui le composent.

149. En résumé, la logique de l'intégration globale conduit à considérer le conglomérat comme une seule unité économique, et donc à tenir compte de tous les fonds propres dont celle-ci peut disposer pour couvrir ses risques et qui sont jugés acceptables par les autorités de contrôle compétentes. Elle prend pour hypothèse la viabilité à long terme du groupe (concept de la «continuité de l'activité») et suppose que l'actionnaire majoritaire injectera au moment voulu le capital supplémentaire qui pourrait s'avérer nécessaire pour la bonne marche des affaires. L'intégration globale donne une image de l'ensemble du groupe et il faut en effet que les intérêts minoritaires soient inclus dans cette perspective si l'on veut que le responsable prudentiel sache exactement quelle est la situation générale des fonds propres. Ce qu'elle ne lui permet pas de faire, en revanche, c'est de s'assurer automatiquement que le capital est correctement réparti compte tenu des risques encourus par le groupe. De son côté, l'intégration proportionnelle fait la part du capital attribuable aux actionnaires minoritaires (dans la mesure où il sert à couvrir les risques de l'entité où il est situé), mais elle suppose aussi en soi que ce capital ne peut pas être attribué au groupe/à la société mère et qu'il n'est pas forcément disponible pour amortir des pertes ailleurs dans le groupe. Elle donne une idée de la situation des fonds propres de la société mère considérée comme une entité juridique distincte. De ce fait, toutefois, elle ne rend pas compte exactement des cas où la société mère est obligée de compenser le déficit de capital d'une de ses filiales au-delà de la simple quote-part que représente sa participation.

Conclusions

150. Le Groupe tripartite a conclu que des trois principales méthodes examinées (approche prudentielle analytique, agrégation en fonction des risques et déduction en fonction des risques) l'approche prudentielle analytique se prête davantage à l'intégration globale des participations majoritaires du simple fait qu'elle prend pour base les comptes consolidés du groupe. L'agrégation et la déduction en fonction des risques, quant à elles, conduiraient plutôt à opter pour l'intégration

proportionnelle. Quoiqu'il en soit, toutes les trois sont en principe susceptibles d'être adaptées pour permettre l'un ou l'autre traitement des participations majoritaires.

151. La plupart des membres du Groupe considèrent que lorsqu'un déficit de capital est constaté au niveau d'une filiale, il convient en principe de l'imputer intégralement à la société mère qui est l'actionnaire majoritaire de cette filiale ou qui lui a consenti sa garantie. C'est seulement dans des circonstances tout à fait exceptionnelles – lorsqu'une société mère et une filiale sous contrôle majoritaire ont des relations distinctes de celles qui existent par ailleurs entre la société mère et ses autres filiales, et que le risque de contagion est jugé minime – que l'intégration proportionnelle peut être considérée comme une méthode satisfaisante pour évaluer la solvabilité de l'ensemble du groupe. Il ne faut toutefois pas en conclure que les autorités de contrôle sont prêtes à tolérer les déficits de capital des filiales autrement qu'à très court terme; de par leur nature même, ces déficits doivent être comblés très rapidement ou alors déclencher une procédure de mise en faillite. De toute façon, si les contrôles individuels sont bien faits, il y a peu de chances pour qu'un groupe financier fasse état de déficits laissés tels quels dans des filiales réglementées, à moins que le groupe tout entier ne soit lui-même en mauvaise posture.

152. Lorsqu'une filiale partiellement détenue est surcapitalisée par rapport à ses propres normes de fonds propres, le Groupe tripartite estime qu'il est en principe légitime d'utiliser l'excédent correspondant pour couvrir des risques au niveau de la société mère/du groupe, sous certaines conditions.

153. Toutefois, le Groupe tripartite n'a pas pu se mettre d'accord sur la façon de prendre en compte les excédents à cette fin. Pour certains, qui considèrent le groupe comme une seule unité économique, tous les excédents de capital, y compris ceux qui sont attribuables aux actionnaires minoritaires, peuvent être légitimement utilisés en couverture de risques encourus par la société mère/le groupe, pourvu que chaque entité fasse effectivement l'objet d'un contrôle individuel et que le capital soit correctement réparti en fonction des risques à l'intérieur du groupe (ce que doit normalement assurer la surveillance individuelle). Ils ne voient pas pourquoi il faudrait aussi s'assurer de la possibilité de mobiliser et de transférer lesdits excédents, car, de leur point de vue, si les responsables prudents ont des doutes quant à la libre circulation du capital dans le groupe (en d'autres termes s'ils ne sont pas certains que celui-ci fonctionne de façon cohérente), ils ne devraient pas lui permettre de continuer sous sa forme existante. D'autres estiment que la prise en compte proportionnelle – c'est-à-dire limitée à la fraction de l'excédent attribuable aux actionnaires faisant partie du groupe – est une solution plus prudente, et que même dans ce cas, il est en outre indispensable que tout excédent comptabilisé soit véritablement disponible et transférable. Quelle que soit l'influence que peut exercer un actionnaire majoritaire, les partisans de l'approche proportionnelle sont d'avis que les autorités de contrôle ne devraient pas considérer le capital correspondant aux intérêts minoritaires comme étant disponible pour l'ensemble du groupe.

iii) Adéquation des fonds propres au niveau du groupe: prise en compte des excédents pour des transferts intragroupes

154. Etant donné la diversité des activités et donc des risques propres aux secteurs considérés, il existe de grandes différences dans la définition des fonds propres entre les réglementations prudentielles. À certains types de fonds propres correspondent certains types de risques et pas d'autres, et il est donc peu probable, dans le cas des conglomérats financiers, que l'on puisse se contenter de vérifier que le capital du groupe est bien au moins égal à la somme des exigences de fonds propres des différentes entités. Pour être sûr que les risques encourus sont effectivement couverts par du capital qui est à la fois disponible et approprié – en d'autres termes que les risques bancaires sont couverts par du capital jugé acceptable à cette fin par les autorités de contrôle des banques et qu'il en va de même dans les autres branches d'activité –, il paraît en effet nécessaire d'étudier non seulement la nature mais aussi la structure des fonds propres du groupe. Si l'on veut qu'un excédent de capital pris en compte par les autorités de contrôle d'un secteur le soit aussi par celles d'un autre secteur, encore faut-il que les éléments qui le composent soient également admissibles dans les deux cas et que leur transfert (d'une entité à l'autre) ne pose aucun problème.

155. La question n'est pas ici de savoir s'il est possible pour la société mère de transférer du capital en aval, mais si les excédents à transférer d'une filiale à la société mère ou à une autre filiale sont bien appropriés à cette fin. Le Groupe tripartite s'est donc efforcé de voir comment on pourrait satisfaire concrètement et avec prudence aux conditions exposées dans le paragraphe précédent. À son avis, il y a deux solutions possibles:

- a) identifier les éléments de capital admis par les autorités de surveillance des banques, des entreprises d'investissement et des compagnies d'assurances et leur donner le statut de capital «polyvalent» pouvant servir à couvrir les risques encourus par n'importe quelle entité d'un conglomérat financier;
- b) prendre en compte les excédents de capital des sociétés dépendantes pour les besoins de la société mère/du groupe à la condition seulement que les éléments dont ils se composent soient jugés acceptables en vertu des règles applicables à la société mère.

L'exemple G de l'annexe III illustre le problème en prenant le cas d'une compagnie d'assurances pourvue d'une filiale bancaire. Considérées individuellement, l'une et l'autre remplissent leurs obligations de fonds propres, mais si l'on analyse la structure du capital au niveau du groupe, on s'aperçoit que les risques bancaires sont en fait en partie couverts avec un type de capital uniquement admis par les responsables pruden­tiels des compagnies d'assurances.

156. Etant donné les divergences qui existent d'un secteur à l'autre dans la définition des fonds propres, l'avis prévaut au sein du Groupe que l'on ne peut guère espérer une harmonisation de la réglementation dans un avenir proche. Certains membres trouvent intéressante la notion de capital «polyvalent», car elle se traduirait par l'application des normes les plus strictes pour le calcul des fonds propres, réduisant ainsi considérablement les possibilités d'arbitrage prudentiel. Cela dit, la plupart des membres du Groupe jugent indûment restrictive une méthode qui ignore l'existence

d'excédents de capital disponibles pour couvrir divers types de risques (la plupart peut-être, mais pas tous), et la préférence générale va donc à la seconde des solutions (dite option b).

157. Selon l'approche prudentielle analytique, les divers éléments de capital seraient pris en compte au niveau de la société mère et analysés selon des critères permettant de vérifier l'adéquation entre la nature des excédents éventuels et celle des risques à couvrir. En d'autres termes, l'évaluation quantitative du niveau des fonds propres de l'ensemble du groupe serait complétée par une analyse détaillée qui aurait pour but de vérifier qu'à chaque catégorie de risques correspond un type de capital approprié. Avec les méthodes d'agrégation et de déduction en fonction des risques, on calculerait les fonds propres et les exigences de capital de chaque entité du groupe en fonction de la réglementation applicable dans le secteur d'activité correspondant. Dans ce cas, le responsable prudentiel de la société mère serait presque certainement obligé de travailler en liaison avec les responsables chargés des autres entités du groupe, afin de déterminer si les excédents éventuellement constatés remplissent les conditions requises pour pouvoir être utilisés pour les besoins de la société mère (c'est-à-dire s'ils sont de nature à faire partie du capital admissible au sens où l'entend le régime prudentiel de cette dernière).

158. Là encore, certains membres du Groupe tripartite veulent attirer l'attention sur les excédents de capital provenant des titres subordonnés émis par les filiales. Bien qu'une dette subordonnée soit assimilable à du capital selon la réglementation prudentielle de la société mère comme de la filiale, lorsqu'elle est émise par la filiale (voir l'exemple H de l'annexe III), on peut se demander non seulement si les excédents éventuellement dégagés par cette dernière sont mobilisables (cf. paragraphe 143), mais encore s'ils peuvent être considérés comme du capital pour l'ensemble du groupe (à moins que la dette ne soit subordonnée aux engagements de la société mère). On peut même concevoir qu'une émission de titres subordonnés lancée par une filiale soit souscrite par la société mère dont elle dépend. Pour remédier à ce problème, certains membres du Groupe estiment que l'évaluation qualitative du capital devrait distinguer les dettes subordonnées selon que l'émetteur est la société mère ou l'une de ses filiales. D'autres considèrent en revanche que les titres de dette subordonnée émis par une filiale dans laquelle la société mère a une participation majoritaire (ou qu'elle détient à 100%) doivent être considérés comme du capital à la disposition de l'ensemble du groupe.

Conclusions

159. Compte tenu des divergences qui existent d'un secteur à l'autre dans la définition des fonds propres, on ne peut guère envisager une harmonisation de la réglementation dans un avenir proche. Aussi le Groupe a-t-il décidé que la façon la plus simple de s'assurer que les excédents de capital d'une société dépendante peuvent être utilisés pour couvrir les risques de la société mère/du groupe consisterait tout d'abord à évaluer l'ampleur et la nature de ces excédents en fonction des normes de solvabilité de l'entité où ils apparaissent, puis à ne retenir les éléments de capital correspondants pour les besoins de la société mère/du groupe que dans la mesure où ils remplissent les

conditions requises à ce niveau (ou, si la société mère n'est pas soumise à contrôle, au niveau de la principale entité réglementée du groupe). Cela suppose que les autorités de contrôle de la société mère et de la filiale coopèrent étroitement pour s'entendre sur les critères de prise en compte des différentes formes de capital.

iv) Sociétés holding et filiales non réglementées

160. Un problème délicat se pose lorsqu'un groupe comprend d'importantes entités non réglementées, aussi bien au niveau de la structure de tête qu'en aval. La surveillance, et les sanctions qui peuvent en découler, ne s'exercent en effet que sur des sociétés réglementées. Toutefois, il peut paraître difficile de solliciter des informations sur les entités non réglementées d'un groupe, lorsqu'on n'assume par ailleurs aucune responsabilité quant à leur bon fonctionnement. Le Groupe tripartite estime quant à lui que, nonobstant le risque moral, les autorités de contrôle devraient être en mesure d'obtenir les informations prudentielles dont elles ont besoin sur les entités qui ne sont pas réglementées, afin de pouvoir contrôler efficacement celles qui le sont et de procéder à l'évaluation des risques à l'échelle du groupe tout entier. Cela dit, il est clair aussi qu'il faut absolument éviter de donner l'impression que les entités non réglementées font l'objet d'une quelconque procédure de surveillance.

161. Les questions soulevées sont les suivantes:

- Peut-on établir une distinction entre les entités non réglementées dont les autorités de surveillance doivent tenir compte et celles qu'elles peuvent ignorer? Si oui, comment? Si non, peut-on néanmoins isoler les entités non réglementées qui demandent une attention particulière (dans certains pays, par exemple, crédit-bail/affacturation et réassurance)? Comment traiter les sociétés holding placées au sommet du groupe ou à des niveaux intermédiaires?
- Doit-on tenter d'évaluer le niveau des fonds propres des sociétés holding non réglementées? Si oui, sur quelle base et selon quelle réglementation?
- Si non, quels sont les autres problèmes à examiner pour l'ensemble du groupe (risque de contagion, effet de levier, etc.)? Par exemple, les responsables prudentiels doivent-ils contrôler la qualité du capital des entités réglementées (au cas où une société holding non réglementée leur aurait transféré des dettes assimilées à des fonds propres) et si oui, comment?

Traitement des entités non réglementées selon le type d'activité

162. Il est à l'évidence risqué d'exclure des entités non réglementées du champ de la surveillance, quelle que soit leur position dans la structure du groupe. Pour celles qui ont des activités analogues à des activités réglementées (dans certains pays, par exemple, crédit-bail, affacturation et réassurance), il a été décidé qu'il devrait être possible d'inclure, dans l'évaluation des fonds propres de

l'ensemble du groupe, une exigence de capital théorique calculée en fonction de tout ou partie des normes en vigueur dans le secteur concerné (y compris en ce qui concerne l'évaluation de l'actif et du passif), la réglementation des activités d'assurance étant par exemple appliquée aux sociétés de réassurance, la réglementation bancaire aux sociétés de crédit-bail, etc. On pourrait aussi recourir aux techniques comptables pour consolider l'entité non réglementée avec son homologue du secteur réglementé, et appliquer ensuite les normes de fonds propres de cette dernière aux chiffres consolidés (une société de réassurance serait ainsi consolidée avec une compagnie d'assurances dont le ratio de fonds propres serait appliqué au résultat cumulé). L'exigence de capital obtenue de cette façon serait ensuite prise en compte dans l'évaluation générale des fonds propres du groupe²¹.

163. En principe, tout supplément de capital dont le groupe pourrait avoir besoin par suite de l'intégration des entités financières non réglementées devrait être imputé à la société mère ou à la société holding placée au sommet du groupe. Comme le Groupe tripartite l'a souligné, il ne faudrait pas en effet créer des distorsions de concurrence entre, disons, les sociétés de crédit-bail incluses dans l'évaluation globale des fonds propres et celles qui ne le sont pas.

164. En présence d'entités non réglementées – considérées ou non comme des sociétés holding – dont les activités ne relèvent pas du secteur financier (ou qui n'ont que très peu d'activités, voire pas du tout), on pourrait partir du principe que leurs besoins de capital sont en fait dictés par le marché. Cela signifie que l'on peut quasiment les ignorer dans le calcul des fonds propres d'un groupe, car le risque de contagion lié aux entreprises non financières est très limité. En cas d'immobilisations importantes, la plupart des membres du Groupe estiment néanmoins qu'il pourrait être utile de définir un ratio de fonds propres théorique reflétant la part de capital absorbée par ces actifs et de fixer peut-être aussi le volume requis du fonds de roulement.

165. Une petite minorité du Groupe tripartite préférerait toutefois que l'on établisse des normes qualitatives pour les entités réglementées (au lieu de recourir à des obligations de fonds propres théoriques applicables aux entités non réglementées, quelle que soit leur position dans la structure du groupe). On pourrait, par exemple, exiger la notification de tout retrait massif de capital des entités réglementées, placer des limites aux sorties de fonds dans certaines conditions et obtenir des informations sur les autres sociétés du groupe. Cela permettrait de repérer les cas de double comptage, et l'on peut espérer que la réglementation prévoirait les mesures qui conviennent en ce qui

²¹ D'après l'expérience de plusieurs responsables prudeniels, toutefois, les entités non réglementées ont besoin de ratios de fonds propres plus élevés que leurs homologues réglementées pour être compétitives, car la présence explicite ou implicite de filets de sécurité dont diverses entités réglementées peuvent bénéficier leur procure un avantage en matière de financement. À titre d'exemple, aux Etats-Unis, certains établissements de crédit à la consommation qui ne sont pas réglementés sont obligés de maintenir un ratio de fonds propres de 15 à 20% pour pouvoir se financer sur le marché des billets de trésorerie. Par conséquent, face à une entité non réglementée dont ils veulent définir les besoins de fonds propres, les responsables prudeniels pourraient tenir compte non seulement des normes applicables aux entités réglementées, mais aussi des conditions imposées par le marché pour obtenir les notations de crédit qui donnent facilement accès à des sources de financement avantageuses.

concerne les entités réglementées²². Cela dit, le traitement à appliquer aux entreprises non financières n'a pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. Il a toutefois été reconnu qu'il pourrait être difficile, à la marge, de départager les «activités financières» de celles qui ne le sont pas.

Entités non réglementées à des niveaux intermédiaires de la structure du groupe

166. Les sociétés non réglementées qui figurent à des niveaux intermédiaires dans la structure du groupe peuvent être soit de simples holdings, soit des entreprises qui remplissent des fonctions auxiliaires pour le compte d'une banque, d'une compagnie d'assurances ou d'une entreprise d'investissement. Dans le cas d'une société holding, le problème consiste à s'assurer que la structure du groupe n'empêche pas une surveillance efficace des entités réglementées. Pour cela, il faut que la méthode d'évaluation des fonds propres au niveau du groupe élimine les effets induits par l'existence de la société holding et donne effectivement le même résultat que celui que l'on obtiendrait sans la présence de cette société. Cela ne devrait pas soulever de difficulté particulière, car les autorités de contrôle pourraient procéder ou bien par ventilation (c'est-à-dire prendre en compte les excédents ou déficits de solvabilité de la société holding elle-même et de chacune de ses filiales, après avoir vérifié la disponibilité et la nature des éléments de capital correspondants), ou bien par intégration en utilisant l'une des méthodes décrites précédemment, ce qui aurait le même effet. Dans cette optique, les dettes envers des tiers émanant d'une société holding intermédiaire seraient considérées comme un engagement pour les besoins de la société mère (réglementée). La situation qu'il faudrait essayer d'éviter est celle où une société holding intermédiaire s'endette dans le but de transférer les fonds empruntés à des entités réglementées du groupe (moyennant l'achat, par exemple, de titres subordonnés émis par une autre société du groupe). L'évaluation du niveau des fonds propres de l'ensemble du groupe selon l'approche prudentielle analytique ou la déduction en fonction des risques résoudrait le problème en éliminant purement et simplement les risques intragroupes à condition que la société holding fasse partie des entités à intégrer; il en irait de même avec l'agrégation en fonction des risques, puisqu'elle tient uniquement compte du capital externe du groupe. À la fin de la journée, cela reviendrait à s'assurer que l'existence de la société holding intermédiaire n'a pas pour effet d'empêcher l'application de la réglementation ou de la contourner.

Sociétés holding non réglementées au sommet de la structure du groupe

167. Le problème que posent le plus souvent les sociétés holding placées à la tête d'un groupe tient à ce qu'elles peuvent masquer des cas de double comptage ou des effets de levier excessifs résultant, par exemple, de l'émission d'emprunts dont le produit est ensuite injecté en aval sous forme

²² Dans certains cas, par exemple, il serait peut-être justifié d'appliquer à la valeur comptable d'une participation dans une société non financière une pondération beaucoup plus élevée que dans le cas des risques de crédit. En Suisse, les normes de solvabilité des banques (et des sociétés holding qui coiffent des groupes) prévoient une pondération de 500% (ce qui équivaut à un ratio de fonds propres de 40% au lieu des 8% généralement requis) pour la position ouverte nette des participations non consolidées dans des sociétés non financières.

de capital. Cette situation est jugée inacceptable (par la réglementation européenne) dans le secteur de la banque et des opérations sur titres, et elle constitue un risque pour la situation financière des compagnies d'assurances. L'inconvénient c'est que les compétences des responsables prudentiels ne s'étendent pas aux sociétés holding non réglementées. Les membres du Groupe tripartite ont estimé qu'il convenait de remédier à cette situation. Il faudrait au moins, d'après eux, que les autorités de contrôle soient habilitées à se procurer les informations dont elles ont besoin auprès des sociétés holding non réglementées (ou à leur sujet) afin de pouvoir procéder, le cas échéant, à une évaluation qualitative de l'aptitude de ces entités à assurer le service de leur dette. La plupart des membres ne jugent pas nécessaire de contrôler la société holding elle-même, ni de réclamer les moyens de lui imposer des sanctions, mais ils sont toutefois d'avis qu'il faudrait surveiller de près la relation entre la société holding et les entités réglementées et, en cas d'insuffisance de capital, que les autorités de contrôle de toutes les filiales coordonnent leurs efforts pour remédier au problème.

168. Il a été pris note de la règle du «un pour un» appliquée par les autorités de contrôle des banques aux Pays-Bas (cf. annexe IV). En résumé, cette règle permet de faire en sorte qu'il y ait autant de capital dans une holding bancaire non réglementée que dans ses filiales (la société holding doit couvrir de façon strictement équivalente la somme des fonds propres de ses filiales réglementées). Bien que les responsables prudentiels ne puissent prendre des sanctions qu'à l'encontre des entités réglementées, la règle du «un pour un» facilite en réalité la surveillance indirecte de la société holding. Certains membres seraient partisans de l'étendre aux conglomérats financiers, aussi bien pour éliminer les doubles comptages et effets de levier excessifs imputables à une société holding non réglementée que pour pouvoir déceler rapidement toute tension sur les fonds propres du conglomérat financier. Si la somme des fonds propres des entités réglementées d'un conglomérat s'avérait supérieure au volume de capital disponible au niveau de la société holding, il appartiendrait au contrôleur principal (là où on peut facilement en désigner un) de coordonner l'intervention des responsables prudentiels. Dans les cas où la désignation d'un contrôleur principal pose problème (par exemple, dans un groupe composé de sociétés sœurs de même taille coiffées par une société holding non réglementée), il faudrait tout d'abord que les autorités de contrôle analysent chacune indépendamment la structure du capital des diverses entités, puis qu'elles étudient ensemble la conduite à adopter et se mettent d'accord sur la façon de procéder dans l'avenir.

169. Quant à savoir quelle mesure il conviendrait de prendre exactement, les avis reflètent généralement la nature spécifique de chaque activité – banque, assurance, services d'investissement – et les différences de conception des responsables prudentiels en ce qui concerne la protection de la clientèle. Ainsi, la réglementation boursière oblige les entreprises d'investissement à détenir suffisamment d'actifs liquides pour pouvoir à tout moment faire face rapidement à leurs engagements, ce qui permet aussi par ailleurs de les démanteler promptement si nécessaire. Dans le secteur de l'assurance, les autorités de surveillance ont sans doute aussi moins de raisons de s'inquiéter des risques de pénurie de liquidité que leurs homologues de la profession bancaire (encore que la volatilité du marché et l'effet de levier des produits dérivés suscitent actuellement quelques préoccupations). En

outre, les risques bancaires portent souvent sur le court et moyen terme, tandis que les risques de l'assurance vie sont généralement des risques à long terme. Pour protéger les intérêts des assurés, la plupart des autorités de contrôle des assureurs vie concentrent leur attention sur les compagnies d'assurances réglementées et imposent des restrictions au transfert de fonds à destination d'autres sociétés du groupe ou des actionnaires. Ce que l'on acceptera au niveau du groupe dépendra donc en partie de la gamme et de la structure de ses activités.

170. Il est recommandé de se livrer à un exercice en prenant par exemple, dans chaque pays, le conglomérat financier le plus important qui comporte à sa tête une société holding non réglementée (sur une base individuelle) avec des filiales relevant d'autres juridictions, pour voir s'il est possible d'identifier le régulateur principal dans tous les cas. Conformément à la directive BCCI de l'Union européenne, il est noté que les autorités de contrôle ne peuvent accorder leur agrément à une banque, une entreprise d'investissement ou une compagnie d'assurances faisant partie d'un groupe qu'après s'être assurées que la façon dont celui-ci est organisé n'empêche pas d'exercer une surveillance appropriée. Elles ont besoin d'informations suffisantes non seulement pour comprendre la structure du conglomérat financier, mais aussi pour contrôler avec efficacité les entités réglementées.

Conclusions

171. Le Groupe tripartite a convenu ce qui suit:

- i) les entités non réglementées dont les activités sont analogues à celles d'entités réglementées (crédit-bail, affacturage et réassurance, par exemple) doivent être incluses dans l'évaluation du niveau des fonds propres à l'échelle du groupe. La plupart des membres estiment que la meilleure solution à cet égard consiste à appliquer des ratios de fonds propres théoriques calqués sur ceux de la partie réglementée. Une petite minorité préférerait que l'on établisse des normes qualitatives pour les entités réglementées;
- ii) les sociétés holding intermédiaires doivent être prises en compte dans l'évaluation des fonds propres au niveau du groupe, selon l'une des trois méthodes exposées dans le présent document (ou par consolidation comptable si la situation s'y prête);
- iii) les sociétés holding non réglementées situées au sommet des conglomérats financiers doivent être prises en compte dans l'évaluation des fonds propres de l'ensemble du groupe, faute de quoi on risque d'inciter les groupes à s'organiser de façon à rendre impossible toute évaluation sérieuse de leurs fonds propres. En outre, les responsables prudentiels doivent être habilités à se procurer les informations dont ils ont besoin sur les sociétés holding non réglementées afin de pouvoir procéder à une évaluation qualitative de l'aptitude de ces entités à assurer le service de leur dette extérieure ainsi que de toute mesure à prendre eu égard aux entités réglementées. En cas de problème, l'autorité de contrôle de la principale entité réglementée est censée se mettre en rapport avec ses homologues chargées des autres parties du groupe avant de décider de l'action à mener;

- iv) nonobstant ce qui précède, les responsables prudentiels ne doivent pas perdre de vue la distinction entre entités réglementées et non réglementées au sein d'un conglomérat financier. Si l'on veut éviter le risque moral, la surveillance et les sanctions éventuelles qui en résultent ne peuvent s'exercer que sur les entités réglementées;
- v) un exercice devrait être entrepris, dans chacun des principaux pays industrialisés, en sélectionnant le conglomérat financier le plus important ayant à sa tête une société holding non réglementée et des filiales à l'étranger, afin de se faire une idée du nombre de responsables prudentiels et de juridictions que fait généralement intervenir la surveillance d'une partie d'un vaste conglomérat financier et de voir s'il est facile d'identifier le régulateur principal dans chaque cas.

v) Répartition des responsabilités entre autorités prudentielles

172. Le Groupe tripartite a examiné les questions suivantes:

- si les entités réglementées d'un groupe remplissent individuellement leurs obligations de fonds propres, alors qu'une insuffisance de capital est constatée au niveau du groupe, à quelle partie de ce dernier en imputer la responsabilité? Peut-on supposer que c'est à la société mère?
- si le contrôle individuel d'une entité fait ressortir un déficit de fonds propres, peut-on supposer que le problème doit être traité à ce niveau-là?
- qu'est-ce que cela implique, le cas échéant, pour les responsables de la surveillance?

173. De l'avis général, lorsqu'un déficit de fonds propres est constaté au niveau du groupe, c'est au responsable prudentiel chargé de la société mère (ou au contrôleur principal si la société mère elle-même n'est pas soumise à contrôle) qu'il incombe de veiller à ce qu'il soit corrigé, et si la même situation se produit au niveau d'une filiale, c'est alors l'autorité de contrôle correspondante qui doit s'en charger. Toutefois, si la filiale ne peut pas satisfaire aux exigences qui lui sont imposées, le responsable prudentiel de la société mère devra peut-être intervenir pour traiter le problème à son niveau. Cela dépendra en fait dans une large mesure de l'ampleur de la participation, de l'existence éventuelle de garanties entre les entités concernées et de l'attitude des autorités de contrôle, indépendamment de toute considération touchant les intérêts commerciaux en jeu. Quant à savoir qui doit assumer la responsabilité de l'action prudentielle lorsque toutes les entités réglementées d'un groupe remplissent individuellement leurs obligations de fonds propres, mais que l'on constate un effet de levier excessif au niveau d'une société holding non réglementée, les membres du sous-groupe tripartite estiment qu'il appartient au contrôleur principal d'attirer l'attention sur la situation des fonds propres de la société holding, et éventuellement de remettre en cause l'agrément des entités réglementées. Il est impossible de prescrire des solutions pour tous les problèmes que peuvent rencontrer les autorités de contrôle, hormis le rappel qui peut être fait de la nécessité d'une action concertée.

V. Conclusion

174. Dans le présent document, le Groupe tripartite s'est efforcé de faire le point, à l'intention des organismes internationaux compétents, sur les discussions trilatérales qui ont eu lieu au cours des deux dernières années entre autorités de surveillance des banques, des compagnies d'assurances et des entreprises d'investissement. Comme on aura pu s'en rendre compte, avec l'aide de travaux effectués précédemment dans chacun des secteurs concernés, le Groupe tripartite a beaucoup avancé.

175. Un certain nombre de problèmes liés à la surveillance des conglomérats financiers ont pu être dégagés, et une réflexion assez approfondie s'est engagée sur les solutions qui pourraient leur être apportées. Il en ressort clairement que, dans bien des cas, la réponse aux questions posées passe avant tout par une coopération plus étroite entre autorités de contrôle des secteurs de la banque, de l'assurance et des services d'investissement. À plusieurs reprises dans cette étude, le Groupe a tenté de définir certains éléments de cette «coopération plus étroite» et d'indiquer comment elle pourrait s'exercer dans la pratique, tout en admettant que, dans certains pays, il faudrait commencer par lever les obstacles qui s'opposent à l'échange d'informations.

176. De grands progrès ont été accomplis dans l'identification des principaux domaines où un accord existe entre les autorités prudentielles des divers secteurs. Avant toute chose, les membres du Groupe sont unanimes à considérer que, pour être efficace, le contrôle doit être envisagé dans la perspective du conglomérat tout entier. Toutefois, ils sont aussi fermement convaincus que cette approche globale ne doit pas se substituer au contrôle individuel des différentes entités du groupe. Il est indispensable que ce type de contrôle continue d'être effectué et que les informations prudentielles se rapportant à chaque entité soient utilisées pour procéder, séparément, à une évaluation globale des risques. Le Groupe tripartite recommande vivement la nomination d'un contrôleur principal, ou coordonnateur, pour faciliter ce processus.

177. Autre grand pas en avant, malgré les difficultés que soulève l'existence de différentes définitions des fonds propres, de différents types de risques et de différentes exigences de capital dans les trois secteurs prudentiels concernés, le Groupe tripartite a recensé plusieurs techniques qu'il considère acceptables pour évaluer le niveau des fonds propres des conglomérats financiers. À son avis, le contrôleur principal ou coordonnateur pourrait procéder à cette évaluation sur la base des informations communiquées par les autres autorités et/ou directement par le conglomérat lui-même. Les membres du Groupe tripartite ont également envisagé la façon d'aborder d'autres problèmes propres à la surveillance des conglomérats financiers (grands risques, risques intragroupes, etc.) et trouvé des solutions recueillant l'approbation générale.

178. Pour un groupe composé de membres intervenant à titre individuel, c'est déjà beaucoup. Sans un mandat de leurs organismes respectifs, on ne peut en effet attendre de ces responsables qu'ils s'engagent en outre à mettre en œuvre les recommandations formulées d'un commun accord, ni à négocier des solutions qu'ils n'approuvent peut-être pas tout à fait, mais qu'ils sont néanmoins prêts à

défendre pour que les efforts des autorités prudentielles dans les domaines de la banque, des titres et de l'assurance puissent un jour aboutir à un résultat mutuellement acceptable. Le Groupe tripartite espère que son travail des deux dernières années, tel qu'il est résumé ici, aura jeté les bases sur lesquelles pourra solidement s'appuyer toute nouvelle réflexion sur le sujet.